

CONV 424/02

WG IX 13

RELAZIONE

del:	Presidente del Gruppo IX "Semplificazione"
ai:	Membri della Convenzione
Oggetto:	Relazione finale del Gruppo IX "Semplificazione"

INTRODUZIONE

I lavori del Gruppo sono partiti da una constatazione : non vi è nulla di più complesso della semplificazione. In effetti, la semplificazione degli strumenti e delle procedure dell'Unione perseguita dalla Convenzione è un'operazione con implicazioni considerevoli, direttamente connessa con il livello di democrazia delle nostre istituzioni.

Il sistema dell'Unione, così come lo conosciamo, è poco intelligibile, poco comprensibile per i cittadini. Eppure, la possibilità di criticare il sistema è uno degli elementi cardine della democrazia. È necessario che i cittadini possano capire il sistema per identificarne i problemi, criticarli e, in fin dei conti, controllarlo.

Semplificare significa, quindi, in primo luogo "rendere intelligibile", ma anche offrire la garanzia che atti dotati della stessa forza giuridico-politica abbiano lo stesso fondamento in termini di legittimità democratica. La legittimità democratica dell'Unione è fondata sugli Stati e sui popoli, per cui un atto legislativo deve sempre emanare dagli organi che rappresentano gli Stati e i popoli, ossia il Consiglio e il Parlamento. Occorre pertanto rivedere le procedure per far sì che esse rispettino questo semplice principio: atti aventi la stessa natura e lo stesso effetto giuridico debbono essere prodotti secondo la stessa procedura democratica.

Questo ci porta direttamente ad una più chiara gerarchia delle norme, conseguenza di una migliore separazione dei poteri, non per rendere omaggio a Montesquieu, bensì per rispondere ad una volontà di democrazia.

Tradurre tali principi in proposte concrete è stato l'arduo compito del Gruppo che, prima di avviare la discussione sulle sue raccomandazioni alla Convenzione, ha consultato esperti che conoscono in modo approfondito la prassi comunitaria per quanto riguarda gli strumenti e le procedure ¹.

La relazione del Gruppo tratta separatamente la semplificazione degli strumenti, compresa la gerarchia delle norme, e la semplificazione delle procedure legislative e di bilancio.

La relazione contiene raccomandazioni su cui il Gruppo ha raggiunto un vasto consenso. Un breve resoconto delle altre proposte avanzate figura nell'allegato II.

Durante le discussioni, il Gruppo ha trattato alcune questioni che non rientravano nel suo mandato. Nell'allegato III sono riportate quelle che il Gruppo ha ritenuto opportuno trasmettere alla plenaria della Convenzione.

¹ L'elenco degli esperti in questione è riportato nell'allegato I.

Parte I

SEMPLIFICAZIONE E GERARCHIA DEGLI ATTI DELL'UNIONE

I. SEMPLIFICAZIONE DEGLI ATTI DELL'UNIONE

A. Semplificazione del numero di strumenti dell'Unione

L'Unione dispone attualmente di 15 strumenti giuridici diversi. Taluni di questi, anche se hanno nomi diversi, producono effetti simili. Il Gruppo ritiene che il numero degli strumenti giuridici di cui si avvalgono le istituzioni dell'Unione debba essere notevolmente ridotto allo scopo di rafforzare i fondamenti democratici dell'ordinamento giuridico dell'Unione grazie ad una migliore intelligibilità del sistema. Una tale riduzione non deve tuttavia rimettere in discussione la flessibilità e l'efficacia degli strumenti, né deve essere di ostacolo all'introduzione di specificazioni particolari quanto all'utilizzo di un determinato strumento in un certo settore. Il Gruppo propone di limitare gli strumenti dell'Unione ai seguenti :

1. Strumenti obbligatori

- a) **Il regolamento** (che si propone di chiamare in futuro "legge dell'Unione europea" - "legge UE")¹. Si tratterebbe di un atto di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La sua definizione corrisponderebbe a quella dell'attuale articolo 249 del TCE.
- b) **La direttiva** (che si propone di chiamare in futuro "legge quadro dell'Unione europea" - "legge quadro UE")

¹ La "legge" includerebbe anche talune materie attualmente oggetto delle decisioni "sui generis" («Beschluss» in tedesco) che non hanno destinatari e sono per il momento utilizzate, tra l'altro, per l'adozione dei programmi finanziari o d'azione nel quadro delle competenze complementari.

La direttiva sarebbe definita come un atto che vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La relativa definizione corrisponderebbe a quella dell'articolo 249 del trattato.

c) **La decisione**

La decisione sarebbe un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi. Essa potrebbe designare o no i suoi destinatari. Se designa i suoi destinatari, essa è obbligatoria per gli stessi. La definizione della decisione sarebbe pertanto più ampia di quella attualmente prevista all'articolo 249 del trattato, secondo cui essa ha sempre dei destinatari ¹. La decisione non è un atto legislativo.

2. **Strumenti non obbligatori**

d) **La raccomandazione**: sarebbe definita come un atto non vincolante (stessa definizione di quella che figura all'articolo 249 del TCE).

e) **Il parere**: sarebbe anch'esso definito come un atto non vincolante (nessun cambiamento quindi rispetto all'attuale articolo 249).

Il Gruppo suggerisce di inserire nella prima parte del trattato costituzionale un articolo che enumeri e definisca questi cinque tipi di strumenti dell'Unione, ai quali bisognerebbe aggiungere i regolamenti così come definiti qui di seguito (ved. parte C).

B. Campo di applicazione degli strumenti giuridici dell'Unione

Il Gruppo propone di applicare la nuova tipologia di strumenti definita nella parte A sia ai settori attualmente rientranti nel trattato CE, sia a quello attualmente rientrante nel titolo VI del trattato sull'Unione europea (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

¹ Tale decisione ridefinita potrebbe essere particolarmente utile nel settore della PESC, come è spiegato nella parte B. La decisione sarebbe quindi uno strumento flessibile che potrebbe essere applicato in numerosi casi quali, ad esempio, le nomine, talune misure in materia di concorrenza o di aiuti di Stato, ecc.

Le "decisioni quadro" e le "decisioni" previste al titolo VI diventerebbero così rispettivamente "direttive" ("leggi quadro") e "regolamenti" ("leggi").

Attualmente, la sola differenza esistente tra i due tipi di atti è che i primi non producono un effetto diretto. Spetta al Gruppo X stabilire se questo tipo di atti adottato nel settore del titolo VI debba produrre un effetto diretto. A parere del Gruppo, tuttavia, sarebbe sempre possibile prevedere nel nuovo trattato, se del caso, la particolarità secondo cui gli strumenti adottati nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non producono effetto diretto.

Per quanto concerne le convenzioni del titolo VI del TUE (articolo 34, paragrafo 2, lettera d)), esse sarebbero soppresse e sostituite con uno degli strumenti di cui alla parte A), nella maggior parte dei casi con regolamenti ("leggi"). Vi sono vari motivi a favore di tale soppressione: lo strumento della convenzione è stato utilizzato solo rare volte dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la maggior parte delle convenzioni non è mai entrata in vigore e, in gran parte dei casi, esse sono state sostituite da regolamenti.

Quanto al titolo V del trattato sull'Unione europea, il Gruppo concorda sulla necessità di preservare le specificità degli strumenti in tale settore. Tuttavia, la maggioranza del Gruppo non reputa necessario mantenere una denominazione specifica degli strumenti (ossia, "strategie comuni" "azioni comuni" e "posizioni comuni").

Il Gruppo raccomanda di sostituire questi tre strumenti con quello della "decisione PESC" quale definita nella parte A, a condizione che se ne precisi meglio il contenuto, e di conservare l'attuale meccanismo secondo cui il Consiglio adotta a maggioranza qualificata le "azioni comuni" e "posizioni comuni" che attuano una "strategia comune", nonché le "decisioni" relative all'attuazione

di un'"azione comune" o di una "posizione comune" (articolo 23, paragrafo 2 del TUE). Di conseguenza, il trattato deve prevedere che quelle che potremmo definire come "decisioni di attuazione PESC" (FSCP implementing decisions) di una "decisione PESC" adottata dal Consiglio europeo o dal Consiglio all'unanimità siano adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata.¹

C. Cambiamento della denominazione

Il Gruppo suggerisce di cambiare la denominazione dei due strumenti legislativi per eccellenza, ossia di sostituire "regolamenti" con "leggi dell'Unione europea" ("leggi UE") e "direttive" con "leggi quadro dell'Unione europea" ("leggi quadro UE"). Nel caso in cui si accettasse la proposta del Gruppo di introdurre una gerarchia delle norme (cfr. punto), la denominazione "regolamento" potrebbe essere riservata all'adozione di atti "delegati"² e degli atti di esecuzione, ossia in generale agli atti di carattere normativo che non sono legislativi. La decisione sarebbe anch'essa riservata ad atti non legislativi.

D. Atti atipici

Quanto agli atti utilizzati dalle istituzioni, ma non previsti dal trattato e privi in linea di massima di valore giuridico vincolante (risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, ecc.), il Gruppo ritiene che la semplificazione di tali atti debba essere effettuata con cautela, al fine di preservare la flessibilità necessaria nella loro utilizzazione.

Il Gruppo propone di introdurre nel trattato la norma secondo cui il legislatore (Parlamento/Consiglio) si astiene dall'adottare atti atipici in una materia quando gli sono state

¹ Il Gruppo rileva comunque la necessità che il Gruppo "Azione esterna" e il Gruppo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" prendano in considerazione l'applicazione di questi principi ai settori contemplati dai titoli V e VI del trattato UE.

² Gli effetti del regolamento potrebbero essere diversi a seconda che sia adottato in base ad una "legge" o ad una "legge quadro".

presentate proposte o iniziative legislative riguardanti la stessa materia. Infatti, l'utilizzazione degli atti atipici nei settori legislativi può suscitare l'impressione erronea che l'Unione legiferi attraverso l'adozione di strumenti atipici.

E. Armonizzazione e uniformazione nella redazione degli articoli del trattato che attribuiscono poteri d'azione alle istituzioni

Il Gruppo suggerisce di uniformare e di chiarire sul piano linguistico le basi giuridiche previste dal trattato evitando, per esempio, di utilizzare lo stesso termine con significati diversi, ricorrendo al termine "misura" soltanto se si vuole lasciare alle istituzioni la scelta dello strumento da adottare, sopprimendo l'utilizzazione generica dei termini "decisione" o "direttiva". Il Gruppo raccomanda alla Convenzione di decidere che siano apportati gli adeguamenti tecnici necessari alle basi giuridiche del trattato allo scopo di uniformare e chiarire sotto il profilo linguistico la terminologia utilizzata. Il Gruppo ritiene tuttavia che tale lavoro di uniformazione e di chiarimento debba essere effettuato con cautela, caso per caso, e senza pregiudicare l'equilibrio istituzionale che risulterà dalle scelte politiche effettuate dalla Convenzione.

F. Metodo di coordinamento aperto

Occorre dar rango costituzionale al metodo di coordinamento aperto che riguarda l'azione concertata degli Stati membri al di fuori delle competenze attribuite all'Unione dai trattati. Va rilevato che esso non va confuso con le competenze di coordinamento conferite all'Unione da diverse basi giuridiche, soprattutto in materia di economia e occupazione.

II. GERARCHIA DEGLI ATTI DELL'UNIONE

Considerate le peculiarità del sistema istituzionale dell'Unione, è difficile procedere a una delimitazione chiara e precisa, sul modello dei sistemi nazionali, tra ciò che rientra nell'ambito legislativo e ciò che invece fa parte dell'ambito esecutivo. Il Gruppo giudica tuttavia possibile effettuare una delimitazione più chiara rispetto alla situazione attuale, basata sui principi enunciati nella parte introduttiva del presente documento.

Il Gruppo propone di rendere più chiara la gerarchia delle norme comunitarie adottate in base al trattato, delimitando per quanto possibile ciò che rientra nell'ambito legislativo e aggiungendo una nuova categoria di norme: gli atti delegati.

Infatti l'eccesso di dettagli nella legislazione comunitaria è stato spesso criticato in sede di Convenzione: tale eccesso è stato giudicato poco appropriato, soprattutto in taluni settori economici in cui è assai importante essere capaci di adattarsi a un contesto mutevole. Il legislatore comunitario si trova quindi dinanzi a una duplice esigenza, quella di elaborare una legislazione avente una legittimità democratica incontestabile, che soltanto le procedure legislative garantiscono, e quella di rispondere in modo rapido ed efficace alle sfide e alle esigenze della realtà e di conservare quindi una certa flessibilità.

Attualmente non esiste un meccanismo che consenta al legislatore di delegare gli aspetti o le precisazioni tecniche della legislazione riservandosi nel contempo il controllo di tale delega. Infatti, nella situazione attuale il legislatore è obbligato a definire i più piccoli dettagli delle disposizioni che adotta, o ad affidare alla Commissione gli aspetti più tecnici o particolareggiati della legislazione come se si trattasse di misure di esecuzione sottoposte al controllo degli Stati membri in base al disposto dell'articolo 202 del TCE.

Allo scopo di ovviare a questa situazione, il Gruppo propone un nuovo tipo di atto "delegato" che, accompagnato da solidi meccanismi di controllo, potrebbe incoraggiare il legislatore a limitarsi agli elementi essenziali dell'atto e a delegare gli aspetti più tecnici all'esecutivo, nella misura in cui avrà la garanzia di poter recuperare in qualche modo il suo potere di legiferare.

Il Gruppo propone pertanto di prendere in considerazione tre livelli per gli atti adottati nell'ambito dell'Unione europea:

- 1) atti legislativi: si tratta di atti adottati in base al trattato che contengono gli elementi essenziali in un determinato settore;
- 2) atti "delegati": si tratta di atti che sviluppano nei particolari o modificano taluni elementi di un atto legislativo nell'ambito di un'abilitazione stabilita dal legislatore. Si tratterebbe di casi in cui, secondo il legislatore, gli elementi essenziali di un settore da lui stesso definiti richiedono uno sviluppo legislativo che può essere delegato, sia pure entro limiti e nel quadro di un meccanismo di controllo stabiliti dal legislatore stesso nell'atto legislativo;
- 3) atti esecutivi: si tratta di atti di attuazione degli atti legislativi, degli atti delegati" o degli atti previsti dal trattato stesso. Così come per gli atti delegati, spetta al legislatore stabilire se e in quale misura è necessario adottare, a livello di Unione, atti di attuazione degli atti legislativi e/o degli atti delegati nonché, se del caso, il meccanismo di procedura del comitato (art. 202 del TCE) che deve accompagnare l'adozione di tali atti.

Nell'atto legislativo stesso si deciderebbe - e quindi sarebbe il legislatore a farlo - caso per caso se e in quale misura è necessario ricorrere ad atti "delegati" e/o ad atti esecutivi e quale sia la portata dei medesimi.

A. Atti legislativi

- a) Definizione: gli atti legislativi sono adottati direttamente in base al trattato e contengono gli elementi essenziali e le scelte politiche fondamentali in un certo settore. La portata di tale concetto va determinata caso per caso dal legislatore.

Spetta pertanto al legislatore determinare il grado di dettaglio di un atto legislativo in un determinato settore e se e in quale misura taluni elementi di detto atto debbano formare oggetto di delega mediante atti "delegati".

- b) Procedura di adozione: la codecisione deve essere la regola generale per l'adozione degli atti legislativi. Una volta inserito questo principio nella prima parte del trattato costituzionale, occorrerebbe rivedere di conseguenza le basi giuridiche della seconda parte; ovviamente potranno essere previste eccezioni.¹
- c) Tipo di atti: "leggi", "leggi quadro".

B. Atti "delegati"

- a) Definizione: gli atti legislativi possono prevedere di delegare alla Commissione il potere di adottare atti delegati. La delega può andare dalla definizione degli elementi tecnici o particolareggiati che sviluppano un atto legislativo sino alla successiva modifica di taluni elementi dell'atto legislativo stesso.

L'atto legislativo stesso - e quindi il legislatore - stabilisce se occorre ricorrere o no a un atto delegato, fissa inoltre, in modo formale, gli obiettivi, il contenuto e la portata dell'abilitazione e definisce i meccanismi di controllo a disposizione del legislatore.

¹ Cfr. infra, punto II, parte B, lettera d).

- b) Meccanismi di controllo: mediante gli atti delegati il legislatore delega un potere che gli è proprio. Di conseguenza, deve essere sicuro di poterne controllare l'uso. Il trattato deve mettere a sua disposizione meccanismi di controllo efficaci.

A titolo di esempio, tali meccanismi potrebbero essere i seguenti:

- diritto di avocazione (call back): possibilità di recuperare il potere di legiferare in una determinata materia qualora si oltrepassino i limiti dell'abilitazione (ultra vires) oppure nel caso di questioni particolarmente sensibili sotto il profilo politico e con importanti implicazioni finanziarie;
- termine di silenzio: le disposizioni entrano in vigore se, dopo un certo termine, il legislatore non formula obiezioni;
- clausola di sospensione (sunset clause): le disposizioni dell'atto delegato hanno una durata limitata; una volta superato il termine previsto, l'abilitazione deve essere rinnovata dal legislatore.

In ogni caso, la Corte di giustizia continuerebbe, a norma dell'articolo 230 del TCE, ad essere competente a conoscere qualsiasi violazione delle condizioni stabilite nell'abilitazione.

- c) Procedura di adozione: di norma da parte della Commissione e, in casi particolari e debitamente motivati, da parte del Consiglio a maggioranza qualificata.
- d) Tipo di atti: regolamenti delegati ¹.

C. Atti esecutivi

- a) Definizione: si tratta di atti di attuazione degli atti legislativi, degli atti "delegati" o degli atti previsti nel trattato stesso.

¹ Il regolamento potrebbe essere adottato in base a una "legge" o ad una "legge quadro".

- b) Procedura: attualmente il principio di base del trattato è che l'adozione degli atti di attuazione spetta agli Stati membri (articolo 10 del TCE). Qualora sia necessaria un'attuazione da parte dell'Unione, conformemente al principio di sussidiarietà, la procedura rimarrebbe la seguente: adozione da parte della Commissione (la regola), con o senza un meccanismo di controllo da parte degli Stati membri (procedura di comitato) o da parte del Consiglio (l'eccezione), nel caso in cui eserciti funzioni esecutive. In sede di Gruppo è emersa l'idea di introdurre nel trattato la possibilità di conferire ad autorità di regolazione l'adozione di taluni atti esecutivi.

Tuttavia, il Gruppo ritiene che qualora si decidesse di creare la nuova categoria di atti delegati, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di snellire talune procedure di comitato ¹. Detto ciò, va segnalato che la loro eventuale modifica non rientra direttamente nel trattato, bensì nel diritto derivato, nella fattispecie nella decisione recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, adottata in base all'articolo 202 del TCE. Pertanto, tale questione esula dal mandato del Gruppo ².

- c) Tipo di atti: regolamento di esecuzione o decisione di esecuzione.

*

* *

Il Gruppo richiama infine l'attenzione sul fatto che in taluni casi le istituzioni adottano direttamente, sulla base del trattato, atti che non sono atti legislativi. Si tratta in particolare di:

¹ In particolare, si dovrebbe esaminare l'eventualità di modificare o sopprimere la procedura del comitato di regolamentazione, che implica una avocazione.

² L'articolo 202, unitamente agli articoli 10 e 211, solleva la questione dell'esercizio delle funzioni esecutive da parte dell'Unione: tale questione esula dal mandato del Gruppo e dovrà essere affrontata dalla Convenzione nell'ambito del dibattito sulle istituzioni (v. allegato III).

- misure di organizzazione interna, ad esempio i regolamenti interni delle istituzioni o la determinazione degli stipendi, indennità e pensioni dei membri della Commissione e della Corte di giustizia oppure la fissazione delle condizioni di lavoro e degli stipendi, indennità e pensioni dei membri della Corte dei conti, ecc.
- nomine, come ad esempio la nomina dei membri del Comitato economico e sociale o del Comitato delle regioni;
- casi in cui le istituzioni agiscono in qualità tecnica, ad esempio le misure adottate dalla Commissione nel settore della concorrenza e del controllo degli aiuti di Stato oppure talune funzioni attribuite alla BCE;
- casi in cui in cui le istituzioni esercitano funzioni esecutive e sviluppano in dettaglio le scelte politiche già espresse dal trattato in un dato settore.

Il Gruppo propone che gli atti adottati a tale titolo dalle istituzioni assumano la forma di decisione o di regolamento.

Parte II

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

A) Introduzione

Il Gruppo ha constatato che il numero elevato di procedure diverse figuranti nel trattato (una trentina) si spiega con la varietà delle consultazioni di varie istituzioni o organi (Comitato economico e

sociale, Comitato delle regioni, BCE, ecc.) e con le due modalità principali di voto al Consiglio (unanimità o maggioranza qualificata). Se si prescinde da tali elementi e si prendono in considerazione solo i ruoli rispettivi del Parlamento europeo e del Consiglio, le procedure di decisione sono limitate essenzialmente a cinque, ossia la codecisione, la cooperazione, il parere semplice e il parere conforme del Parlamento e la presa di decisione solo da parte del Consiglio. Queste cinque procedure sono servite di base alle riflessioni del Gruppo.

Il Gruppo raccomanda che le procedure decisionali siano enumerate e i loro elementi essenziali descritti nella prima parte del trattato costituzionale, mentre la descrizione particolareggiata del loro funzionamento figuri nella seconda parte.

B) Procedura di codecisione (articolo 251 del TCE)

Il Gruppo ritiene che in generale la codecisione funzioni bene. Tuttavia ritiene possibile apportarvi taluni miglioramenti e pertanto raccomanda:

a) Generalizzazione del voto a maggioranza qualificata del Consiglio a tutti i casi cui si applica la procedura di codecisione

Tranne tre casi, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata durante la procedura di codecisione. Il Gruppo concorda che la logica della procedura di codecisione richieda in tutti i casi un voto a maggioranza qualificata del Consiglio.

b) Rendere più flessibile la composizione del Comitato di conciliazione

La composizione del Comitato di conciliazione è attualmente stabilita dal trattato (articolo 251, paragrafo 4): esso riunisce "i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo". In un'Unione allargata, il Comitato di conciliazione passerà da 30 a 50 membri.

La grande maggioranza del Gruppo propone di offrire la possibilità di rendere più flessibile la composizione del Comitato di conciliazione. Il trattato deve permettere al Consiglio e al Parlamento di stabilire il numero dei propri rappresentanti nel comitato, sempre nel rispetto del principio di parità tra le due istituzioni.

c) Modifiche linguistiche

Visto che la procedura di "codecisione" risulta essere la procedura legislativa principale, si propone di utilizzare nel trattato costituzionale la seguente denominazione: procedura legislativa. Tale denominazione potrebbe altresì sostituirsi ai riferimenti, nel trattato, all'articolo 251. Taluni membri del Gruppo hanno tuttavia espresso una preferenza per la denominazione "procedura di codecisione".

Inoltre, talune formulazioni nel trattato suscitano l'impressione di non porre il Parlamento europeo e il Consiglio sullo stesso piano. Ciò vale per tutte le disposizioni in cui si indica che è il Consiglio, che delibera conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, ad adottare l'atto in questione. Lo stesso articolo 251, descrivendo la procedura, lascia intendere che è il Consiglio ad adottare gli atti.

Il Gruppo raccomanda di procedere a un adeguamento linguistico dell'articolo 251 e delle diverse basi giuridiche che rinviano alla codecisione, per tener conto della parità tra il Parlamento e il Consiglio in quanto legislatori nel quadro di tale procedura.

d) Generalizzazione della codecisione

Alla luce del principio generale enunciato al punto II, parte A, lettera b), la codecisione diverrebbe la regola generale per l'adozione degli atti legislativi. Continuerebbero a sussistere eccezioni a tale regola in settori in cui la natura del tutto particolare dell'Unione esige, procedure decisionali autonome o in settori particolarmente sensibili, sotto il profilo politico per gli Stati membri.

C. Procedura di cooperazione (articolo 252 del TCE)

È emerso un ampio consenso, sia dai dibattiti nelle sessioni plenarie, sia da quelli del Gruppo, sulla soppressione della procedura di cooperazione e sulla sua sostituzione con la procedura di codecisione o di consultazione (parere semplice del Parlamento europeo). La procedura di cooperazione si applica attualmente in quattro casi, sempre nell'ambito dell'Unione economica e monetaria.

Il Gruppo propone per passare alla procedura di codecisione le disposizioni:

- relative all'adozione delle modalità del sistema di sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 99, paragrafi 3 e 4 del TCE nel quadro del coordinamento delle politiche economiche (articolo 99, paragrafo 5);
- relative all'adozione delle misure destinate ad armonizzare le denominazioni e le specificazioni tecniche delle monete metalliche (articolo 106, paragrafo 2);

e di passare alla procedura di consultazione (parere semplice), dato il loro carattere eminentemente tecnico, per le disposizioni:

- concernenti le definizioni in vista dell'applicazione del principio di divieto di accesso privilegiato degli enti pubblici comunitari e nazionali alle istituzioni finanziarie (articolo 102, paragrafo 2);
- concernenti le definizioni in vista dell'applicazione del principio di divieto di concessione di scoperti di conto o di qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia da parte delle banche centrali agli enti pubblici comunitari e nazionali, così come del principio del divieto per la Comunità e i suoi Stati membri di rispondere o farsi carico degli impegni assunti da questi enti pubblici (articolo 103, paragrafo 2).

D. Procedura del parere conforme

Il trattato richiede il parere conforme del Parlamento in taluni casi ¹.

Un'ampia maggioranza dei membri del Gruppo propone di riservare la procedura del parere conforme alla ratifica degli accordi internazionali ², ambito in cui tale procedura dovrebbe diventare la regola generale quando l'accordo ha ripercussioni sulla normativa interna. Tenendo conto del loro grande significato politico, la maggior parte dei membri del Gruppo raccomanda di passare alla procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata del Consiglio per gli altri casi attualmente soggetti alla procedura di parere conforme, ossia :

- regolamenti dei fondi strutturali e del fondo di coesione (articolo 161);
- modifica di taluni articoli del protocollo sugli statuti del SEBC e della BCE (articolo 107, paragrafo 5);
- affidamento di compiti specifici alla BCE riguardanti la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie (articolo 105, paragrafo 6).

Per quanto concerne la procedura elettorale uniforme del Parlamento europeo, il Gruppo prende atto del fatto che si tratta di una procedura speciale che richiede anche la ratifica dei Parlamenti nazionali (articolo 190, paragrafo 4) ³.

E. Parere semplice

Anche le basi giuridiche che prevedono come procedura di adozione il parere semplice del Parlamento dovranno essere rivedute alla luce del principio generale enunciato al punto II A, lettera b).

¹ Di norma, il Parlamento formula il suo parere conforme, deliberando a maggioranza assoluta dei suffragi espressi (articolo 198 del TCE). È prevista una sola eccezione a tale regola: la decisione sulla procedura elettorale uniforme, che richiede la maggioranza dei membri del Parlamento.

² Come già accade attualmente per taluni accordi internazionali, ossia gli accordi di associazione, gli accordi che creano un quadro istituzionale specifico, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli e gli accordi che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di codecisione (articolo 300, paragrafo 3, secondo comma del TCE).

³ L'attuale articolo 190, paragrafo 4 del TCE, oltre alla procedura del parere conforme, prevede che il Consiglio deve raccomandare l'adozione da parte degli Stati membri delle disposizioni relative alla procedura elettorale "conformemente alle loro rispettive norme costituzionali". Un altro caso speciale sarebbe rappresentato dall'adozione delle prospettive finanziarie (v. punto G) B5).

F. Proposte comuni à tutte le procedure

Ai fini di una maggiore trasparenza, il Gruppo raccomanda di stabilire la regola secondo cui le proposte legislative le cui procedure di adozione non siano state concluse entro un periodo da determinare debbano essere considerate decadute, a meno che al termine di tale periodo la Commissione non le riconfermi.

Gli articoli 192 e 208 - che danno rispettivamente al Parlamento europeo e al Consiglio la possibilità di chiedere alla Commissione di presentargli delle proposte di atti - devono essere rafforzati. La Commissione dovrebbe, in particolare, motivare un suo eventuale rifiuto di dar seguito a una richiesta che abbia ottenuto il sostegno di una maggioranza da stabilire dell'una o dell'altra istituzione.

Inoltre, anche il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di iniziativa legislativa può essere rafforzato, attraverso la loro partecipazione alla programmazione legislativa.

G. Procedura di bilancio

Esaminando le questioni connesse con la semplificazione delle procedure di bilancio, il Gruppo ha constatato che la pratica ha reso obsoleti gli articoli del trattato CE dedicati alla procedura di bilancio. Esso ha altresì preso atto del fatto che la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, una delle cause principali della complessità della procedura di bilancio, non riflette più una reale diversità di carattere. Infine, il Gruppo ha constatato che gli accordi interistituzionali sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, incluse le prospettive finanziarie, hanno garantito, dal 1989, la pace e la stabilità nell'Unione per quanto riguarda il bilancio.

Alla luce di tali constatazioni, il Gruppo raccomanda :

- A. che un articolo distinto sancisca in modo chiaro nella parte costituzionale del trattato ¹ i principi che sottendono le disposizioni di bilancio, segnatamente il principio del pareggio delle entrate e delle spese (articolo 268, terzo comma del TCE), il principio dell'unità del bilancio (articolo 268, primo comma del TCE), il principio della disciplina di bilancio (articolo 270 del TCE), il principio dei mezzi sufficienti (articolo 6, paragrafo 4 del TUE), il principio dell'annualità del bilancio (articolo 271 del TCE), il principio secondo cui il bilancio è integralmente finanziato con risorse proprie (articolo 269, primo comma del TCE) e il principio dell'adozione preliminare di un atto di base (quale enunciato al punto 5).
- B. di semplificare e aggiornare la procedura di bilancio prendendo spunto dai seguenti principi :
1. l'autorità di bilancio deve rimanere duplice: Parlamento europeo e Consiglio. Fatto salvo che il Consiglio deve avere l'ultima parola per quanto concerne le risorse e i massimali delle prospettive finanziarie, il Parlamento europeo potrebbe avere l'ultima parola per quanto concerne le spese, nel contesto della collaborazione già consolidata dalla prassi. La procedura annuale sarebbe pertanto inquadrata dalle prospettive finanziarie dotate di forza giuridica in base al trattato.²
 2. Il Consiglio deve mantenere il suo ruolo preponderante per quanto riguarda la definizione del regime delle risorse dell'Unione che dovrà successivamente essere adottato dagli Stati membri.³
 3. Occorre applicare un'unica procedura alle spese obbligatorie e a quelle non obbligatorie. Sia le une che le altre saranno inquadrata dalle varie rubriche delle prospettive finanziarie, che la procedura di bilancio annuale dovrà comunque rispettare.
 4. La procedura annuale di bilancio annuale potrebbe consistere in una procedura di codecisione semplificata, in base allo schema seguente:

¹ Cfr. gli articoli 38, 39 e 40 del progetto preliminare di trattato costituzionale.

² Ovviamente i punti che seguono delineano soltanto le linee generali delle procedure di bilancio. Saranno probabilmente necessarie ulteriori precisazioni. Inoltre, potrebbero essere utili alcuni adeguamenti per tener conto delle questioni sostanziali su cui la Convenzione dovrà decidere in un altro contesto, per esempio il finanziamento della PESC, l'integrazione del FES nel bilancio, ecc.

³ Cfr. articolo 269 del TCE.

- iniziativa della Commissione che presenta un progetto preliminare di bilancio, prima lettura del Parlamento europeo che adotta un progetto di bilancio, posizione del Consiglio che propone emendamenti al progetto di bilancio e seconda lettura del Parlamento europeo che adotta definitivamente il bilancio (le posizioni delle istituzioni devono obbligatoriamente rispettare i massimali di spesa stabiliti nella decisione sulle prospettive finanziarie - v. oltre);
 - dovrebbero essere previste riunioni di conciliazione tra la prima lettura del Parlamento e l'adozione della posizione del Consiglio, nonché tra quest'ultima e la seconda lettura del Parlamento. Si applicherebbero le norme relative al Comitato di conciliazione;
 - le maggioranze dovrebbero essere quelle attualmente previste per le spese non obbligatorie: maggioranza dei membri del PE per la prima lettura, maggioranza qualificata del Consiglio per la definizione della sua posizione. Se il Consiglio non propone emendamenti entro un determinato termine, il bilancio si considera adottato; se il Parlamento accetta tutti gli emendamenti proposti dal Consiglio, il bilancio potrebbe essere adottato a maggioranza dei voti. Occorrerebbe invece la maggioranza dei membri e tre quinti dei voti espressi al Parlamento per modificare o respingere gli emendamenti del Consiglio;¹
 - il calendario consolidato dalla prassi delle istituzioni dovrebbe essere inserito nel trattato.
5. Occorrerebbe includere nel trattato una nuova base giuridica, per inserirvi un meccanismo di programmazione finanziaria a medio termine che riprenda le caratteristiche generali degli accordi sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, comprese le prospettive finanziarie, secondo le seguenti modalità:
- il meccanismo di programmazione sarebbe adottato su iniziativa della Commissione dai due rami dell'autorità di bilancio secondo la procedura consistente nell'adozione da parte del Consiglio previo parere conforme del Parlamento europeo;

¹ L'esito della procedura di codecisione dipende dal raggiungimento di un accordo tra il Parlamento e il Consiglio. A differenza delle procedure legislative, la procedura di bilancio richiede un esito certo. Questa proposta garantisce che una decisione sarà certamente presa al termine della procedura, attribuendo al Parlamento l'ultima parola (ciò avviene già attualmente per le spese non obbligatorie). Il sistema delle maggioranze dovrebbe poter garantire l'equilibrio istituzionale.

Qualora l'opzione di dare l'ultima parola al Parlamento dovesse essere respinta e la procedura dovesse chiudersi con un accordo tra i due rami dell'autorità di bilancio, sarebbe necessario prevedere soluzioni provvisorie a un eventuale fallimento della procedura: ad esempio attraverso il sistema dei dodicesimi provvisori modificato o mediante l'applicazione della proposta della Commissione.

- la durata del meccanismo di programmazione finanziaria dovrebbe coincidere con il mandato del Parlamento europeo e della Commissione;
 - il meccanismo di programmazione includerebbe un massimale globale di risorse e massimali annuali di spese per rubrica. Potrebbe essere prevista una procedura per mantenere un margine di flessibilità;
 - esso dovrebbe costituire un quadro vincolante per il bilancio annuale.
6. Il trattato dovrebbe anche risolvere in modo più esauriente la questione dei legami tra la legislazione e la procedura di bilancio. Al disposto dell'articolo 270 dovrebbe aggiungersi la disposizione sancita dall'accordo interistituzionale del 1998, secondo cui l'iscrizione degli stanziamenti in bilancio per qualsiasi azione comunitaria richiede l'adozione preliminare di un atto di base, inteso come un atto di diritto derivato che costituisce il fondamento giuridico di un'azione comunitaria e dell'esecuzione della corrispondente spesa iscritta in bilancio. Potrebbe assumere la forma di una "legge", una "legge quadro", una "decisione" o un "regolamento".

*

* *

Trasparenza

Il Gruppo ritiene, come già rilevato nell'introduzione, che la semplificazione debba essere intesa come un fattore di democrazia. In tal senso il Gruppo ha lavorato costantemente animato da un intento di trasparenza. I cittadini devono comprendere facilmente qual è la portata di un atto, ma anche qual è la sua legittimità. In definitiva, devono sapere chi fa cosa nell'Unione.

Per garantire la democrazia è indispensabile che essi possano essere in grado di distinguere le responsabilità dell'una o dell'altra istituzione e dei vari soggetti della scena europea.

Per rafforzare la trasparenza non è sufficiente semplificare le procedure o gli strumenti, occorre che le istituzioni deliberino in seduta pubblica quando esercitano funzioni legislative, ossia quando definiscono le scelte politiche fondamentali dell'azione dell'Unione.

Il Gruppo raccomanda alla Convenzione di studiare molto attentamente il modo di garantire la trasparenza del processo legislativo quando esaminerà le questioni istituzionali.

Qualità della legislazione

Nelle discussioni del Gruppo sono state sollevate varie questioni in proposito, che vanno al di là della modifica dei trattati e riguardano le istituzioni che partecipano ai compiti legislativi. Il Gruppo richiama in particolare l'attenzione della Convenzione sulle questioni seguenti:

- la necessità di intensificare durante tutto il processo legislativo la consultazione degli ambienti interessati, comprese le autorità regionali e locali, e l'importanza del ruolo delle associazioni e delle organizzazioni rappresentative degli ambienti interessati come «interfaccia» tra i cittadini e i soggetti politici. Deve essere sottolineato il ruolo del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni;
- le proposte legislative dovrebbero essere accompagnate da una scheda d'impatto, che dovrebbe menzionare, tra l'altro, la consultazione degli ambienti interessati;

- la necessità di ricorrere più spesso a metodi di «autoregolamentazione» da parte dei settori direttamente interessati o di «coregolamentazione» mediante la collaborazione tra detti settori e le autorità pubbliche, sempre nel rispetto del diritto, al fine di snellire il processo decisionale in certi settori;
- l'esigenza di intensificare gli sforzi di rifusione e di codificazione del diritto comunitario;
- la necessità di migliorare la redazione della legislazione ai fini di una maggiore chiarezza del linguaggio e di una maggiore coerenza con la legislazione già esistente.

Audizione di esperti

Codecisione - l'esperienza delle istituzioni (riunione del 2 ottobre 2002)

- sig. Dimitrakopoulos, Vicepresidente del Parlamento europeo, responsabile per la conciliazione
- sig. Jacqué, Direttore dell'unità del Consiglio responsabile per la codecisione

Procedura di bilancio: come semplificarla (riunione del 2 ottobre 2002)

- sig. Wynn, Presidente della commissione per i bilanci del Parlamento europeo
- sig. Romero-Requena, Direttore generale al bilancio presso la Commissione

Gli strumenti: come semplificarli (riunione del 17 ottobre 2002)

- sig. Michel Petite, Direttore generale del Servizio giuridico della Commissione;
- sig. Koenraad Lenaerts, Giudice presso il Tribunale di primo grado;
- sig. Jean-Claude Piris, Giureconsulto e Direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio.

Nelle riunioni del Gruppo sono state formulate un certo numero di proposte. Non avendo riscosso un consenso sufficiente in Gruppo, esse non figurano fra le raccomandazioni della presente relazione. Tali proposte sono le seguenti:

- Un membro ha suggerito di cambiare il tipo di maggioranza espressa in seno al Parlamento europeo nel contesto della procedura di codecisione. Il Parlamento dovrebbe potersi pronunciare a maggioranza dei suffragi espressi, anziché a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.
- Alcuni membri hanno propugnato l'introduzione di termini tassativi in occasione della prima lettura nel contesto della procedura di codecisione o anche di un riferimento nei trattati agli incontri informali fra le istituzioni ("riunioni a tre"). Tali proposte non hanno riscosso un consenso sufficiente, in quanto il Gruppo considera che la prima lettura costituisca una fase essenziale per il ravvicinamento delle posizioni e che pertanto la fissazione di termini possa determinare il fallimento prematuro di numerose procedure. Per quanto concerne le "riunioni a tre" fra le istituzioni, la loro efficacia risiede nella flessibilità e nel carattere informale che le contraddistinguono. Non conviene quindi dare loro una veste formale nel trattato.
- Vari membri del Gruppo hanno espresso preoccupazioni riguardo al livello di rappresentanza degli Stati membri nel Comitato di conciliazione. Essi auspicano che il Comitato di conciliazione sia composto da politici eletti e non da funzionari.
- Alcuni membri del Gruppo auspicano che il voto a maggioranza in Consiglio si applichi nel corso di tutta la procedura di codecisione senza eccezioni, compreso il caso in cui il Consiglio deliberi su emendamenti del Parlamento sui quali la Commissione abbia dato parere negativo.

- Alcuni membri hanno proposto di integrare le disposizioni in materia di sussidiarietà per offrire, alle autorità nazionali o regionali responsabili dell'esecuzione di una misura comunitaria, un margine di flessibilità sufficiente per assicurare che gli obiettivi siano realizzati tenendo conto delle circostanze locali.
- Vari membri del Gruppo, compresa la Commissione europea, hanno proposto di applicare la procedura di codecisione all'adozione delle prospettive finanziarie.
- Due membri del Gruppo hanno affermato che, a loro parere, alcune proposte sulle procedure legislative e di bilancio contenute nella relazione della maggioranza condurrebbero a un ampio trasferimento di competenze dal Consiglio al Parlamento europeo.

Nel corso della discussione sulla semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti sono state sollevate alcune tematiche d'ordine istituzionale che esulano dal mandato del Gruppo:

- Molti membri hanno proposto di semplificare la formulazione del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio instaurando un meccanismo di doppia maggioranza (maggioranza degli Stati, maggioranza delle popolazioni).
- Vari membri hanno sottolineato l'importanza delle questioni connesse al finanziamento dell'Unione, compresa la questione della procedura relativa all'adozione della decisione sulle risorse proprie.
- Un'ampia maggioranza dei membri del Gruppo ritiene che la Convenzione debba trattare le questioni relative all'esecuzione degli atti comunitari (articoli 10, 202 e 211) nel quadro del dibattito istituzionale. È stato proposto, in particolare, di adattare l'articolo 202 alla realtà dei poteri legislativi del Parlamento (spetterebbe al Consiglio o al Consiglio e al Parlamento conferire ...). Alcuni membri del Gruppo vorrebbero modificare la procedura (di codecisione) per decidere le modalità di controllo degli atti di esecuzione nel quadro di detto articolo.
- Per quanto concerne la procedura di revisione del trattato costituzionale, un membro del Gruppo ha sostenuto che il concetto di "legge costituzionale" potrebbe applicarsi alle disposizioni della seconda parte del trattato costituzionale, consentendo in tal modo di snellire la relativa procedura di revisione. Alcuni membri hanno proposto inoltre di aggiungere, nello schema proposto nella Parte I della relazione, lo strumento delle "leggi costituzionali", le quali, adottate dal Consiglio a maggioranza superqualificata, dovrebbero coprire determinate disposizioni in cui gli attuali trattati prevedono procedure autonome. Si tratterebbe di disposizioni altamente sensibili sotto il profilo politico o istituzionale: la decisione sulle risorse proprie, le decisioni di aumentare il numero degli avvocati generali o dei giudici della Corte, la decisione di modificare il numero dei membri della Commissione, ecc.