

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0443/2002

6 dicembre 2002

RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2052/2002(COS))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Manuel Medina Ortega

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	19
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI	22
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA	26
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI... ..	29
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA POLITICA DEI CONSUMATORI	33
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI	39
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	47

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 7 dicembre 2001 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2001) 726 – 2052/2002(COS)).

Nella seduta dell'11 marzo 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, alla commissione per gli affari costituzionali, alla commissione per le petizioni e a tutte le commissioni interessate (C5-0108/2002).

Nella riunione del 19 febbraio 2002 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore Manuel Medina Ortega.

Nelle riunioni del 16 aprile, 9 settembre, 8 ottobre, 4 novembre, 28 novembre e 3 dicembre 2002 ha esaminato la comunicazione e il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità con 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani, (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente), Manuel Medina Ortega (relatore), Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Charlotte Cederschiöld (in sostituzione di The Lord Inglewood), Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Hans Karlsson (in sostituzione di Carlos Candal), Carlos Lage (in sostituzione di Maria Berger, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer (in sostituzione di Rainer Wieland), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di José María Gil-Robles Gil-Delgado), Giovanni Pittella, Dagmar Roth-Behrendt (in sostituzione di François Zimeray), Anne-Marie Schaffner, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

I pareri della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 6 dicembre 2002.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2052/2002(COS))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2001) 726 – C5-0108/2002),
- vista la comunicazione della Commissione "Governance europea: legiferare meglio" (COM(2002) 275),
- vista la comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto (COM(2002) 276),
- vista la comunicazione della Commissione "Documento di consultazione - Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM(2002) 277),
- vista la comunicazione della Commissione "Piano d'azione 'semplificare e migliorare la regolamentazione' " (COM(2002) 278),
- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni su "Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" ", in data 17 luglio 2002 (COM(2002) 412),
- vista la relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma "Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare" del 7 marzo 2001 (COM(2001) 130),
- visto il "Libro bianco sulla governance europea" (COM(2001) 428),
- vista la sua risoluzione del 4 luglio 1996¹ sulla relazione del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione dei testi legislativi, regolamentari e amministrativi della Comunità,
- viste la sua risoluzione del 13 maggio 1997² sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio", relative all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, alla semplificazione e alla codificazione, per gli anni 1994-

¹ GU C 211 del 22.7.1996, pag. 23.

² GU C 167 del 2.6.1997, pag. 37.

1996, nonché le sue risoluzioni del 18 dicembre 1998¹ e del 20 ottobre 2000² sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio" per gli anni 1997-1999,

- visto l'Accordo interistituzionale concluso fra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione del 22 dicembre 1998³ sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria,
- vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul Libro bianco della Commissione sulla governance europea⁴,
- vista la relazione finale del Gruppo consultivo di alto livello sulla qualità della regolamentazione, presieduto dal sig. Mandelkern, del 13 novembre 2001,
- vista la sua risoluzione del 5 febbraio 2002 sull'attuazione della legislazione nel quadro dei servizi finanziari⁵,
- vista la relazione, elaborata dalla Direzione generale studi del Parlamento europeo, su richiesta della commissione giuridica e per il mercato interno, sul "Regulatory Impact Analysis": gli sviluppi e le attuali pratiche negli Stati membri dell'UE, nell'UE e in paesi terzi selezionati (IV/WIP/04/0012,0019),
- visti i lavori e testi provvisori del "Gruppo di lavoro ad alto livello", istituito dal Consiglio di Siviglia, che dovrà presentare entro il 2002 un nuovo "accordo interistituzionale sulla qualità della legislazione",
- vista la dichiarazione della Commissione secondo cui il piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" dovrà costituire la base dell'accordo interistituzionale tra le istituzioni dell'Unione,
- visto l'annuncio della Commissione, nella sua comunicazione "Documento di consultazione" (COM(2002) 277), della sua intenzione di elaborare altri due strumenti che dovranno integrare i futuri principi generali e i requisiti minimi applicabili alle consultazioni, vale a dire:
 - una serie di orientamenti sull'uso dell'esperienza acquisita, e
 - l'istituzionalizzazione di un dialogo più sistematico con le associazioni di organi di governo regionali e locali all'interno dell'Unione,
- visto l'annuncio della Commissione della sua intenzione di presentare nell'autunno 2002 nuove proposte dettagliate su alcune questioni connesse al decentramento legislativo (COM(2002) 275), fra cui
 - i criteri per costituire nuove agenzie di regolamentazione nell'ambito del quale esse dovranno operare,

¹ GU C 98 del 9.4.1999, pag. 500.

² GU C 197 del 26.10.2000, pag. 433.

³ GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1.

⁴ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

⁵ T5-0035/2002.

- modalità di applicazione dell'articolo 202 del trattato CE,
 - contratti tripartiti conclusi in via sperimentale tra la Commissione, alcuni Stati membri ed enti regionali o comunali,
- visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione per gli affari costituzionali nonché della commissione per le petizioni (A5-0443/2002),
- A. considerando essenziale un miglioramento del quadro regolamentare secondo quanto proposto dalla Commissione nel suo Libro bianco sulla governance e nelle sue relazioni sul miglioramento della regolamentazione, così come nella relazione Mandelkern sulla qualità della regolamentazione, affinché i cittadini, gli imprenditori e le autorità dell'Unione europea possano beneficiare del processo di integrazione senza essere ostacolati da una regolamentazione complessa e disporre di una legislazione ben strutturata e facilmente comprensibile,
- B. deplorando di non essere stato né informato né invitato a partecipare ai lavori del gruppo Mandelkern,
- C. considerando che la qualità e la comprensibilità della regolamentazione comunitaria incidono direttamente sul benessere e la prosperità dei cittadini e delle imprese comunitarie e che conviene, pertanto, stabilire un quadro normativo chiaro e preciso che faciliti e renda più trasparente il processo di presa di decisioni,
- D. considerando che la regolamentazione ha un senso soltanto qualora sia applicabile e esistano sufficienti controlli per farla applicare,
- E. considerando che l'autoregolamentazione da parte delle imprese può costituire un'adeguata alternativa alla legislazione sempre che sia presente un chiaro quadro normativo,
- F. considerando che si potrebbe fare a meno di macchinosi e interminabili esercizi di semplificazione qualora sin dall'inizio ci si adoperasse per elaborare una legislazione di elevato livello qualitativo, mettendo chiaramente in risalto le incidenze amministrative e finanziarie,
- G. considerando che l'assenza di distinzione tra competenze legislative e regolamentari e tra poteri legislativi e di esecuzione, contrariamente a quanto avviene all'interno di ogni Stato membro, accresce la complessità del quadro regolamentare nell'Unione europea e rende difficile la comprensione per i cittadini della legislazione comunitaria,
- H. considerando che gli sforzi compiuti dalla Commissione per ottenere una maggiore chiarezza linguistica e redazionale dei testi normativi finora non hanno dato risultati soddisfacenti,

- I. considerando che gli sforzi compiuti dalla Commissione a favore della flessibilità hanno comportato una serie di atti tipici: risoluzioni, dichiarazioni, accordi interistituzionali, comunicazioni, libri verdi, libri bianchi, piani di azione, coordinamento aperto, orientamenti, la cui natura ed effetti rimangono incerti, al punto che la Corte di giustizia non attribuisce loro effetti giuridici vincolanti,
- J. considerando che il Parlamento europeo, investito di poteri legislativi e regolamentari in virtù dei trattati, ha un interesse diretto e legittimo a partecipare al processo di miglioramento e di semplificazione del processo regolamentare,
- K. considerando che la scarsa trasparenza del processo legislativo impedisce il controllo democratico; che i lavori di un parlamento – e quindi anche del Parlamento europeo – sono accessibili al pubblico e che ciò lo pone in una situazione di diretta responsabilità rispetto alle altre istituzioni in termini democratici, ma di inferiorità nel confronto interistituzionale; che inoltre la segretezza al momento della discussione fa sì che sia impossibile recuperare le intenzioni del legislatore e dunque disporre dell'interpretazione autentica dell'atto,
- L. considerando che tutte le istituzioni europee hanno una propria responsabilità in ordine alla buona qualità della regolamentazione,
- M. considerando che in numerosi Stati membri già esistono organi preposti alla valutazione delle incidenze risultanti dalle regolamentazione,
- N. considerando che una semplificazione del quadro regolamentare richiede altresì un'accurata analisi, in ciascun caso particolare, dell'effettiva necessità di una normalizzazione su scala europea,
- O. considerando che il miglioramento e la semplificazione della regolamentazione non devono rimettere in causa il principio di legittimità democratica sul quale si basano le competenze legislative e regolamentari del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali,
- P. considerando che il Parlamento ha già sottoscritto un accordo interistituzionale con il Consiglio e la Commissione sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria;
- Q. considerando che il Presidente del Consiglio, nella seduta plenaria del 16 gennaio 2002, ha proposto al Parlamento di creare un gruppo di lavoro per il dialogo interistituzionale che associ il Consiglio, il Parlamento e la Commissione, e che il Presidente del Parlamento ha proposto al Presidente del Consiglio, il 6 marzo 2002, la creazione di una struttura per un "intenso dialogo interistituzionale sul miglioramento della regolamentazione",
- R. considerando che è stato istituito un "Gruppo di lavoro ad alto livello" incaricato di elaborare entro la fine del 2002 un accordo interistituzionale sulla qualità della legislazione, che sarà presentato per consultazione al Parlamento europeo,

- S. considerando che il Parlamento ha già mostrato di essere disposto a collaborare con le altre due istituzioni adottando la risoluzione del 5 febbraio 2002 sull'attuazione della legislazione nel quadro dei servizi finanziari,
1. riafferma la necessità di migliorare e di rendere trasparente il quadro regolamentare nell'Unione europea fino a quando saranno definite procedure di regolamentazione tali da garantire la legittimità democratica e il conseguimento di obiettivi come la semplicità, la chiarezza, l'efficienza, ecc., di cui un presupposto è la piena partecipazione del Parlamento europeo al dibattito interistituzionale;
 2. ritiene che la comunicazione della Commissione sia un'opportuna dimostrazione di buone intenzioni, ne deplora però la vaghezza delle proposte e precisa che, per quanto concerne l'inutilità dei precedenti esercizi, è essenziale che l'attuale iniziativa di semplificazione e miglioramento della regolamentazione produca azioni concrete e risultati valutabili;
 3. si compiace esplicitamente dell'impegno autonomamente assunto dalla Commissione di adottare e rispettare misure per migliorare la qualità, l'importanza e il successivo controllo degli strumenti giuridici da essa proposti, come illustrato nel piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2002) 278) e nelle due comunicazioni sulla valutazione d'impatto (COM(2002) 276) e sulla consultazione delle parti interessate (COM(2002) 277);
 4. invita la Commissione a presentare proposte volte a promuovere una migliore legislazione, che rispetti il metodo comunitario e non anteponga fattori tecnici come l'efficacia e la coerenza alla legittimità democratica e agli obblighi derivanti dai trattati;
 5. si riferisce all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria che garantisce un maggior grado di chiarezza linguistica dei testi legislativi; ritiene tuttavia insufficienti i risultati ottenuti ed invita pertanto la Commissione a preparare con ancora maggior scrupolo proposte relative ad atti normativi, soprattutto per quanto riguarda definizioni e concetti giuridici chiari e un migliore coordinamento;
 6. invita la Commissione per quanto riguarda il piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2002) 278):
 - ad elaborare ancora più accuratamente le proposte legislative, a dedicare maggiore attenzione alla necessità di armonizzare sufficientemente dal punto di vista del contenuto e dei tempi gli attuali e i nuovi atti giuridici e a utilizzare definizioni e concetti giuridici, affidando eventualmente questo compito, oltre ai servizi giuridici, anche alla prevista rete interna della Commissione, e
 - ad esaminare le misure proposte in relazione alla trasposizione di direttive, la cui attuazione deve essere affidata agli Stati membri, come ad esempio l'elaborazione di una tabella di concordanze e le consultazioni e valutazioni d'impatto rafforzate;
 7. ritiene che l'obiettivo di migliorare il quadro regolamentare nell'Unione europea non deve essere utilizzato come uno strumento volto ad alterare de facto le procedure legislative e

l'equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione europea, svuotando dal suo interno ed eludendo in tal modo i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa;

8. segnala che la semplificazione del quadro regolamentare impone tra l'altro l'attribuzione di competenze legislative chiare e istituzioni dotate di legittimità democratica, e spera che la Convenzione e la Conferenza intergovernativa, incaricate di adottare un nuovo trattato dell'Unione europea, stabiliscano una distinzione chiara tra il potere legislativo e le istanze di regolamentazione, e creino i meccanismi di controllo necessari sugli organismi regolatori che permettano di mantenere meglio i principi di legalità e di gerarchia normativa;
9. insiste affinché ogni emendamento alle disposizioni legislative comunitarie riguardanti la semplificazione e il miglioramento della regolamentazione avvenga attraverso una modifica dei trattati e pertanto sia presentato alla Convenzione sul futuro d'Europa;
10. ritiene che, in tale lasso di tempo, e attendendo la realizzazione dei cambiamenti costituzionali richiesti da un'Unione allargata all'insieme del continente europeo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione debbano collaborare al fine di migliorare il quadro regolamentare, il che vale anche per il periodo successivo alla prima fase del processo di allargamento;
11. rileva che gli Stati membri devono essere pienamente coinvolti nella semplificazione e nel miglioramento del quadro regolamentare, in particolare a favore delle imprese;
12. insiste affinché la creazione di organismi regolatori non incida sulle competenze di codecisione e di controllo politico del Parlamento;
13. ritiene che attualmente non esistano accordi interistituzionali sulla coregolamentazione che garantiscano al Parlamento l'effettivo esercizio del suo ruolo e della sua responsabilità politici, sia per quanto riguarda la scelta appropriata di uno strumento giuridico che per quanto riguarda la forma e l'attuazione della proposta coregolamentazione;
14. invita le istituzioni a presentare proposte che garantiscano un ruolo per il Parlamento in sede di valutazione, controllo ed elaborazione degli approcci coregolamentari;
15. sottolinea l'esigenza che i suoi principi di coregolamentazione e autoregolamentazione vengano riconosciuti negli atti legislativi dell'Unione;
16. ritiene che il miglioramento e la semplificazione della regolamentazione non debbano rimettere in causa il principio di legittimità democratica che deve essere ancora approfondito e sul quale si basano le competenze legislative e regolamentari del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali;
17. ritiene che occorra subordinare ad una valutazione d'impatto anche le modifiche apportate dal Consiglio alle proposte legislative;

18. sostiene in linea di principio che gli emendamenti che il Parlamento o il Consiglio apportano alle proposte legislative dell'UE e che modificano notevolmente il testo originale debbono sottostare ad una piena valutazione di impatto; rileva che ciò mette in risalto l'intento del Parlamento di comportarsi da legislatore responsabile senza pregiudicare le sue prerogative; si rende conto tuttavia che i servizi del Parlamento europeo non sono sufficientemente attrezzati a tal fine;
19. sollecita una più strutturata cooperazione in ordine alla valutazione d'impatto fra gli Stati membri e la Commissione essendo inteso che quest'ultima provvederà al coinvolgimento anche dei nuovi Stati membri affinché, a decorrere dal 2004, anche gli Stati aderenti possano far parte di questa associazione di cooperazione;
20. ribadisce la necessità di integrare nel processo regolamentare valutazioni di impatto imparziali e di alta qualità; ritiene che queste valutazioni implicino il coinvolgimento di esperti esterni e propone di prendere in considerazione un'unità indipendente incaricata della valutazione;
21. invita la Commissione ad illustrare in che modo e forma si configuri il "costante dialogo interistituzionale" con gli altri organi e gli Stati membri, ricordato nel piano di azione; lo stesso dicasi per le "strutture separate" per l'esame accelerato di proposte di atti giuridici semplificati;
22. invita la Commissione a rivedere l'accordo interistituzionale sulla procedura di comitatologia del 1999, in particolare poiché, in relazione alla nuova normativa in materia di servizi finanziari per le misure di esecuzione, è stato avviato un trilogio informale tra le istituzioni della Comunità;
23. invita la Commissione, nonché le altre istituzioni e gli Stati membri ad andare al di là di semplici dichiarazioni d'intento, mettendo in atto le strutture concordate – preferibilmente attraverso l'adozione di un accordo interistituzionale – e definendo settori limitati di priorità al fine di ottenere risultati tangibili entro la fine del 2003, in modo che possano essere presentati prima della fine dei rispettivi mandati della Commissione e del Parlamento;
24. accoglie favorevolmente la creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale per migliorare il quadro regolamentare;
25. sottolinea il carattere politico e non meramente tecnico di questo gruppo di lavoro;
26. insiste affinché, durante la negoziazione tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione per un accordo interistituzionale sul quadro regolamentare, vengano rispettati i principi essenziali seguenti in modo che vengano salvaguardate le prerogative del Parlamento, quali garantite dai trattati :

La procedura legislativa

- a) il controllo da parte del Parlamento, quale autorità legislativa, della scelta e dell'uso adeguato dello strumento giuridico proposto dalla Commissione;

- b) una migliore possibilità per il Parlamento di proporre modifiche alle direttive e ai regolamenti comunitari vigenti al fine di ottimizzare costantemente il quadro regolamentare;
- c) il rispetto da parte del Consiglio dei principi di trasparenza e di motivazione di ogni deliberazione legislativa di sua competenza;
- d) il Consiglio, in qualità di legislatore, dovrebbe discutere e deliberare a porte aperte, anche prevedendo la trasmissione delle proprie sedute attraverso il mezzo televisivo e invitando rappresentanti del PE a partecipare alla proprie riunioni con diritto di parola;
- e) prevedere un corretto, rapido e puntuale recepimento delle direttive negli Stati membri, ponendo in essere controlli più puntuali e penetranti sulla loro attuazione da parte delle amministrazioni nazionali; si dovranno prevedere tempi certi e brevi per la fase precontenziosa della procedura d'infrazione: la scadenza del termine di trasposizione deve essere certa e non superiore ai due anni, così come la conclusione entro un tempo predefinito stabilito al momento dell'apertura della procedura;
- f) la Corte di giustizia dovrebbe proporre modifiche del suo statuto e del suo regolamento, al fine di prevedere una procedura accelerata per il trattamento delle procedure di infrazione;

Autoregolamentazione

- g) la partecipazione del Parlamento e del Consiglio a qualsiasi ricorso all'autoregolamentazione sotto forma di un meccanismo di richiamo (*call-back*);
- h) l'accordo del Parlamento e del Consiglio per quanto riguarda qualsiasi proposta sul ricorso all'autoregolamentazione; una simile proposta dovrebbe evidenziare chiaramente gli obiettivi ricercati nell'accordo di autoregolamentazione;
- i) la trasparenza assoluta nella negoziazione di tali accordi, segnatamente con la tempestiva trasmissione da parte della Commissione di un elenco indicante i partecipanti alla negoziazione, in modo tale che il Parlamento e il Consiglio siano in grado di controllare che tutte le parti interessate vi prendano effettivamente parte;
- j) l'approvazione del progetto di accordo da parte del Parlamento, che si pronuncerà sul contenuto dell'accordo, e può invitare la Commissione a proporre in alternativa un atto legislativo;
- k) un controllo effettivo da parte della Commissione dell'attuazione dell'accordo ad opera delle parti contraenti, con presentazione di una relazione annuale al Parlamento e al Consiglio; in caso di esecuzione insufficiente o inadeguata, il Parlamento e il Consiglio possono chiedere alla Commissione di proporre al suo posto un atto legislativo;

Coregolamentazione e comitatologia

- l) un meccanismo di richiamo (*call-back*), limitato nel tempo, nel caso di tutte le procedure diverse dalla procedura legislativa ordinaria, oltre all'applicazione dei principi enunciati per quanto riguarda l'autoregolamentazione;

- m) l'impegno da parte della Commissione a proporre una revisione della decisione sulla comitatologia del 1999 e l'impegno da parte del Consiglio ad accettare una simile revisione in base all'obiettivo predefinito di una trasparenza delle procedure di comitatologia, in particolare per quanto concerne il metodo di lavoro e la composizione delle commissioni che la Commissione consulta in collaborazione con il Consiglio in merito alle misure di esecuzione;
- n) rivedere le regole riguardanti le procedure di adozione delle misure di esecuzione (oggi vi è confusione tra atti di natura regolamentare e atti di natura strettamente esecutiva) che la Commissione adotta, sia in quanto titolare della competenza, sia in quanto delegata dal Consiglio, al fine di attribuire al Parlamento un ruolo equivalente a quello del Consiglio, almeno nelle materie oggetto di procedura di codecisione; è auspicabile una semplificazione delle procedure dei comitati;
- o) ridurre il numero di atti legislativi attraverso il consolidamento e la codificazione entro il 2004 e comunque in tempo utile per l'allargamento dell'UE, per evitare un aumento esponenziale dei dispositivi ed evitare un sovraccarico nonché di trasposizione che può essere evitato;

Consultazioni, valutazioni d'impatto e semplificazione

- p) tutte le proposte dell'UE dovrebbero altresì essere soggette a un processo più sistematico di valutazione dell'impatto e di analisi più dettagliate dei costi/benefici regolamentari delle azioni in questione;
- q) il diritto del Parlamento a essere pienamente associato a tutte le (pre)consultazioni degli ambienti interessati da parte della Commissione e la piena trasparenza della fase di consultazione attraverso l'impegno della Commissione di mettere a disposizione del Parlamento e del Consiglio informazioni sulle consultazioni eseguite, sulle organizzazioni consultate e di rendere pubblici i contributi delle parti interessate a tali consultazioni;
- r) la pubblicità di ogni valutazione d'impatto, che deve essere organizzata su basi comuni concertate;
- s) il diritto del Parlamento di prendere pienamente visione dei risultati della valutazione di impatto compiuta dalla Commissione e di essere pienamente informato sull'esito della consultazione degli ambienti interessati da parte della Commissione;
- t) l'introduzione da parte del Parlamento europeo di un proprio strumento relativo alla valutazione d'impatto;
- u) l'accordo del Parlamento su tutti i programmi di semplificazione della legislazione comunitaria;
- v) le valutazioni d'impatto dovrebbero essere concepite come un contributo a ciò che deve restare un processo decisionale politico e il concetto di "modifiche significative" che sarebbero soggette a una valutazione d'impatto non dovrebbe essere incluso nell'accordo

interistituzionale dal momento che circoscriverebbe il potere legislativo del Parlamento in maniera non conforme ai trattati.

27. sottolinea che le disposizioni specifiche sulla trasposizione e sull'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri devono tener conto del fatto che esistono poteri legislativi delegati all'interno di Stati membri federali o regionalizzati;
28. ritiene che la credibilità della Comunità allargata e delle sue istituzioni ben presto verrà meno, con un contraccolpo sul sostegno popolare, se non sarà affermata e ripristinata da misure globali che investano anche il processo legislativo nelle fasi di applicazione delle norme;
29. invita tutti gli organi dell'UE che partecipano alla legislazione comunitaria, a mettere a disposizione più mezzi al fine di migliorare la qualità redazionale della legislazione e di assicurare la correttezza giuridica e la chiarezza degli atti normativi comuni;
30. ritiene particolarmente urgente che lo stesso Parlamento europeo metta a disposizione mezzi sufficienti che consentano al suo Servizio giuridico di assistere i relatori parlamentari nella formulazione di proposte legislative e soprattutto di seguire l'ulteriore iter del processo legislativo in modo consultivo e critico e di esaminare la coerenza dei testi finali;
31. rileva che, nell'ambito della sua propria responsabilità per la qualità della regolamentazione ed il potenziamento del controllo democratico, anche il Parlamento europeo trarrebbe giovamento dalla messa a punto di un proprio sistema di valutazione dell'impatto della regolamentazione;
32. esorta la Commissione a elaborare con maggiore attenzione le proposte legislative, in particolare per quanto riguarda una maggiore chiarezza delle definizioni e dei concetti giuridici;
33. sottolinea altresì che qualsiasi proposta legislativa deve rispettare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità;
34. ribadisce che occorre preliminarmente definire a quale livello sia preferibile legiferare nel rispetto dei criteri di sussidiarietà e di proporzionalità, e quale strumento sarà più opportuno utilizzare, una volta che la consultazione e l'analisi di impatto avranno confermato la necessità di intervenire;
35. rammenta agli Stati membri la responsabilità che spetta loro per quanto riguarda la qualità della regolamentazione, dato che sono responsabili dell'applicazione del 90% della legislazione comunitaria e che, inoltre, la maggior parte dell'attività di regolamentazione avviene a livello nazionale e regionale; si compiace dell'idea della Commissione di considerare la possibilità di adottare un approccio comune in materia di controllo e di applicazione pratica della legislazione comunitaria; aspetta con grande interesse che siano presentate proposte concrete in questo senso e confida nella piena partecipazione del Parlamento europeo a questo processo;

36. invita la Commissione a rendere accessibili materialmente e in tempo reale i provvedimenti legislativi, sia per soddisfare le esigenze degli operatori del diritto, sia per avvicinare ulteriormente e interessare la società alla vita dell'UE;
37. ritiene che la Commissione debba essere meno restia a rendere pubblicamente noti i singoli Stati membri che non forniscono informazioni o lo fanno in misura inadeguata, o che in altro modo non assolvano correttamente ai loro impegni, e che debba essere altresì più rapida nel perseguirli; a tal fine essa deve incrementare il personale e le altre risorse per una più celere verifica del seguito dato agli atti legislativi vigenti; ritiene che sia opportuno potenziare l'organico della Commissione, dal momento che più della metà delle cause attualmente in corso presso la Corte di giustizia delle Comunità europee riguarda l'applicazione della legislazione in materia d'ambiente, così da migliorarne l'efficacia;
38. invita la Commissione a istituire un ciclo di formazione in seno alle istituzioni per insegnare a coloro che sono strettamente coinvolti nell'elaborazione della regolamentazione come redigere in maniera chiara e semplice gli atti normativi;
39. invita la Commissione a fornire soluzioni concrete alla difficoltà di accedere e utilizzare il diritto comunitario vigente; ritiene sia necessaria un'opera di codificazione complessiva e sistematica che consenta di ritrovare facilmente le norme in vigore, assicurando un continuo aggiornamento, garantito in primo luogo dall'operazione di individuazione ed eliminazione di quelle abrogate, esplicitamente o implicitamente; ritiene che ciò sia di particolare rilevanza soprattutto in un ordinamento come quello europeo, in cui la maggioranza degli atti legislativi esistenti sono modifiche di atti precedenti ed esiste già un accordo interistituzionale che disciplina la codificazione e che consente una procedura accelerata;
40. rileva le ambiguità circa il gran numero di pseudo-legislazioni (soft law) con le relative gravi incertezze giuridiche per i cittadini e le imprese e invita la Commissione a far luce in proposito;
41. è del parere che la Commissione debba trarre maggior profitto dalla massa di informazioni che i suoi servizi raccolgono nell'esame delle petizioni, e da cui risulta che la legislazione comunitaria è spesso violata o non applicata anche a causa della sua complessità e della sua mancanza di chiarezza che la mette in contraddizione con le normative nazionali;
42. ricorda che il trattato stabilisce il ricorso alla direttiva, al regolamento e ad altri strumenti normativi in modo molto preciso, e che la Corte di giustizia, incaricata dell'applicazione del diritto comunitario, ha definito rigorosamente, nella sua giurisprudenza, il campo di competenze legislative di ogni istituzione; che, in ogni caso, la scelta della forma dell'atto deve essere legata alla forza giuridica che esso è effettivamente destinato ad avere nell'ambito dell'ordinamento e che questa scelta, sulla base delle proposte della Commissione nell'esercitare il proprio diritto di iniziativa, dovrebbe essere sottoposta ad una decisione politica da parte dei co-legislatori;
43. ritiene che occorra ritornare alla lettera dei trattati, che non sono stati sempre rispettati: la Commissione dovrebbe scegliere il regolamento laddove la Comunità ha competenze esclusive, o comunque laddove sia necessario fissare direttamente diritti e doveri per i

cittadini; la direttiva dovrebbe essere prevalentemente utilizzata laddove occorra attuare le competenze concorrenti e rispettare il principio di sussidiarietà;

44. ritiene che la scelta della base giuridica dell'atto deve avvenire di comune accordo tra Commissione, Consiglio e Parlamento sin dalla fase di programmazione, al fine di evitare il contenzioso ed i cambiamenti di base giuridica che il Consiglio, spesso d'accordo con la Commissione, attua in corso di procedura (si passa con qualche disinvoltura da basi giuridiche che prevedono la codecisione ad altre che prevedono solo la consultazione del Parlamento europeo), lasciando al Parlamento la sola possibilità di un ricorso alla Corte una volta che l'atto sia adottato definitivamente;
45. plaude alla diversità degli strumenti per conseguire obiettivi politici; ritiene che la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, sottoposte a requisiti chiaramente definiti, avranno una funzione sempre più importante nel disciplinare settori economici chiave, specie in aree come quella del commercio elettronico in cui si devono prendere in considerazione gli interessi globali;
46. ritiene che, dove reputato utile, di comune accordo tra Consiglio e Parlamento e su proposta della Commissione, si debba fare ricorso alla coregolamentazione o all'autoregolamentazione, ricordando che la coregolamentazione sarà basata su un atto legislativo e seguendo in questo la proposta della Commissione; ritiene che queste procedure avranno un ruolo complementare e non sostitutivo del processo legislativo e dovranno essere utilizzate previo riconoscimento nell'atto legislativo di base;
47. sottolinea anche in tale contesto che l'introduzione di una coregolamentazione ai fini di una maggiore flessibilità ed efficacia del diritto comunitario non deve ostacolare il potere legislativo parlamentare; ritiene che in determinati ambiti ben definiti una coregolamentazione sia in linea di principio meritevole di sostegno, ma ritiene in ogni caso essenziale una procedura di ritiro;
48. rileva altresì che il ricorso a tecniche non legislative, come gli accordi con le parti sociali e le modalità di autoregolamentazione da parte degli operatori economici, ha un carattere complementare e può fornire metodi alternativi di regolamentazione meno onerosi per i cittadini e le aziende; ritiene che il Parlamento e il Consiglio, in veste di coregolatori, abbiano un'importante funzione nel vagliare e nel rivedere tali metodi alternativi, specie per conto dei consumatori e delle imprese;
49. ribadisce che l'atto legislativo in questione dovrà prevedere gli obiettivi e gli ambiti di azione della coregolamentazione, oltre che previsioni di intervento della Commissione in caso di violazione degli accordi da parte dei soggetti interessati;
50. ritiene che occorra in particolare definire il meccanismo di coregolamentazione (atto legislativo + modalità di applicazione rinviate alle parti interessate), i criteri di ricorso (per esempio come annunciato nel piano d'azione), l'utilizzazione degli accordi volontari entro questo quadro e le azioni da intraprendere in caso di non rispetto dell'accordo da parte di una o più parti coinvolte, in caso di scadenza;

51. ritiene che, nel caso dell'autoregolamentazione (per esempio in mancanza di un atto legislativo di base), la responsabilità dei co-legislatori di autorizzare il ricorso all'autoregolamentazione sulla base di una proposta della Commissione di agire in tal modo e indicare gli obiettivi da raggiungere, la loro possibilità di esaminare la proposta di autoregolamentazione per monitorare se gli obiettivi previsti sono stati raggiunti, così come la loro capacità di controllare la corretta attuazione dell'accordo ad opera delle parti interessate sulla base di regolari e approfondite relazioni della Commissione siano tutti elementi essenziali e debbano essere chiaramente formulati attraverso procedure concordate;
52. ritiene che si debba inoltre garantire la rappresentatività dei soggetti che partecipano alla coregolamentazione ed all'autoregolamentazione;
53. insiste affinché tutte le imprese dell'UE siano impegnate nelle nuove procedure, con particolare attenzione alle PMI; chiede il monitoraggio dell'effetto cumulativo della regolamentazione, in quanto una sterile attività di cooperazione distoglie risorse delle imprese dalla creazione di posti di lavoro;
54. disapprova la gerarchia indicativa degli strumenti nel documento della Commissione di valutazione d'impatto (COM(2002) 276) in cui alle misure legislative sotto forma di direttiva quadro viene attribuita solo importanza secondaria; invita la Commissione a definire sostanzialmente le priorità affinché in tutte le considerazioni appaia in primo piano la necessaria legislazione vincolante europea sotto forma di regolamenti e direttive e la loro qualità, evidenziando gli "strumenti alternativi" solo in casi sufficientemente motivati;
55. rileva che manca una definizione di strumenti non legislativi, come ad esempio il coordinamento aperto, il che lascia quindi un ampio margine discrezionale ed interpretativo; lo stesso dicasi per il nuovo strumento legislativo della coregolamentazione; chiede pertanto di ridurre il numero di questi strumenti e di definire chiaramente il coordinamento aperto;
56. si compiace sostanzialmente degli sforzi di decentramento compiuti dalla Commissione anche nel settore dell'applicazione della legislazione comunitaria, ma nutre notevoli riserve in ordine ai contratti tripartiti (COM(2002) 275, comunicazione della Commissione sulla Governance europea: migliorare la regolamentazione) per quanto riguarda l'opportunità che le direttive rivolte agli Stati membri ammettano peraltro ulteriori accordi tra Commissione e regioni; a tale proposito occorre esaminare aspetti giuridici come le clausole di pubblicità, questioni costituzionali a livello nazionale e la necessità di un assenso del governo centrale ad accordi delle regioni o dei comuni;
57. vedrebbe con favore che la Commissione, nella comunicazione "Documento di consultazione - verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM(2002) 277 def.), citasse le amministrazioni degli Stati membri esplicitamente come "parti interessate", in modo da poter far tempestivamente ricorso nella preparazione degli atti giuridici, tramite consultazioni, alla competenza delle autorità degli Stati membri;

58. deplora che la Commissione nella sua comunicazione sulla valutazione di impatto (COM(2002) 276) abbia trascurato l'aspetto significativo delle conseguenze degli atti giuridici comunitari su strutture e procedure amministrative esistenti negli Stati membri;
59. ritiene necessario per la trasposizione della legislazione europea negli Stati membri,
 - che i deputati e l'amministrazione del Parlamento europeo intrattengano stretti contatti con i deputati dei parlamenti nazionali interessati e le loro amministrazioni, e
 - che sul piano tecnico le amministrazioni degli Stati membri siano sostenute dalla Commissione, come già avviene a titolo di azione pilota nel caso di una direttiva quadro;
60. rileva che occorre concretizzare il rapporto tra lo strumento della valutazione di impatto e la consultazione;
61. sottolinea che occorre effettuare anche una valutazione più ampia dell'impatto sul piano economico, sociale ed ambientale delle proposte e del loro impatto sulla sostenibilità in generale istituendo una procedura regolare di valutazione dell'impatto sotto il profilo della sostenibilità, secondo quanto richiesto dal Consiglio di Göteborg del giugno 2001;
62. raccomanda che l'attuale legislazione, specie quella riguardante il mercato interno, sia riveduta e ritirata qualora le sue disposizioni siano universalmente adottate; rileva che le cosiddette clausole "di durata massima" debbono figurare nelle future proposte relative al mercato interno e invita la Commissione a sostenere con maggiore forza il riconoscimento reciproco o la strategia di "nuovo approccio";
63. accoglie favorevolmente l'impegno della Commissione a ritirare le proposte non più attuali, sebbene ritenga che tale soluzione rappresenti un atto scontato anziché un forte segnale politico; appoggia in particolare l'obiettivo ambizioso di ridurre il volume di testi esistenti dell'*acquis* di almeno il 25% entro gennaio 2005;
64. ritiene che una credibile valutazione dell'impatto, basata sulle migliori prassi internazionali, come quelle discusse dall'OCSE, e l'uso di un'adeguata gamma di metodi di consultazione, come la consultazione su Internet, rappresentino strumenti di importanza vitale per fornire informazioni ai legislatori e raggiungere una regolamentazione trasparente, mirata, proporzionata e responsabile che tenga debitamente conto delle esigenze della società, e in particolare delle piccole imprese;
65. ritiene che un'intensificazione della consultazione e un'analisi d'impatto preliminare, come proposto dalla Commissione, potrebbe essere controproducente, visto il rischio di creare maggiore burocrazia e procedure più lunghe; sottolinea pertanto al riguardo che le procedure legislative dell'Unione non debbono essere eccessivamente ritardate; ritiene che ciò non debba tantomeno comportare una limitazione della capacità di agire dell'Unione;
66. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Dal Libro bianco sulla governance al pacchetto di comunicazioni del giugno 2002

Il 25 luglio 2001, la Commissione ha presentato il Libro bianco sulla governance¹. La Commissione che, dal 2000, aveva identificato la riforma della governance europea come uno degli obiettivi strategici, stabilisce una lista di proposte di cambiamento volte a rinnovare il metodo comunitario.

Fra i cambiamenti proposti, il Libro bianco professa una preferenza per un ricorso a "regolamenti di applicazione sotto il controllo dei parlamenti nazionali, piuttosto che con leggi adottate dagli stessi"². Tale metodo, che sarebbe adottato dagli Stati membri, porterebbe il Parlamento e il Consiglio a dare maggior libertà alla Commissione nell'adozione di norme esecutive e permetterebbe che la legislazione non venga sommersa da un grado di dettaglio superfluo.

Nel Libro bianco, la Commissione afferma che il grado di dettaglio della legislazione europea può risultare in un adattamento delle regole al progresso tecnico e all'evoluzione del mercato complesso e che richieda molto tempo. Il risultato globale sarebbe una mancanza di flessibilità, nemica dell'efficacia.

La Commissione si dichiara altresì a favore di strumenti complementari all'adozione di atti legislativi e ad altri strumenti non vincolanti, come le raccomandazioni, gli orientamenti, e anche a strumenti di autoregolamentazione all'interno di un quadro definito in comune. In particolare, la Commissione propone di ricorrere più spesso a direttive quadro, il che limiterebbe la legislazione detta "primaria" a elementi essenziali (diritti e obblighi fondamentali, nonché condizioni della loro attuazione). All'esecutivo resterebbe l'incarico di vigilare sulle modalità tecniche con l'applicazione di regole di diritto detto "derivato".

La Commissione propone inoltre che le misure di applicazione possano essere elaborate nel quadro della coregolamentazione, che associerebbe misure legislative o regolamentari vincolanti a misure adottate dagli attori più interessati delle politiche in questione – alla luce dell'esempio delle direttive dette "nuovo approccio" in materia di norme di prodotti, nonché del campo della riduzione delle emissioni inquinanti delle autovetture.

La Commissione annuncia inoltre una cultura rafforzata di valutazione e di retroinformazione, l'accelerazione del processo legislativo, il ritiro di proposte e una semplificazione considerevole delle disposizioni comunitarie in vigore.

Infine, la Commissione prevede una migliore applicazione delle regole dell'Unione europea mediante organismi regolatori, e una migliore applicazione a livello nazionale. La preoccupazione di una qualità accresciuta della regolamentazione comunitaria ha portato alla conclusione nel 1998 di un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione che stabilisce orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della

¹ COM(2001) 428.

² Libro bianco sulla governance, punto 3.2, pag. 22.

legislazione comunitaria.

La semplificazione e il miglioramento della regolamentazione della Comunità europea, fissata come priorità durante il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, è oggetto delle relazioni annuali della Commissione "Legiferare meglio".

Nel 2001, la Commissione ha presentato una relazione provvisoria al Consiglio europeo di Stoccolma "Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare"; nel corso dello stesso anno e, in seguito al parere del Parlamento europeo sul Libro bianco sulla governance, la comunicazione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" è stata presentata.

Sostanzialmente, queste ultime comunicazioni non introducono alcun elemento nuovo, limitandosi a riprendere gli elementi precedentemente proposti dal Libro bianco sulla governance, sul quale il Parlamento europeo si è già pronunciato¹.

Nel frattempo, la relazione finale del Gruppo consultivo di alto livello sulla qualità della regolamentazione, presieduto dal sig. Mandelkern, è stata accolta favorevolmente dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001². Il relatore deplora, tuttavia, che il Parlamento non sia stato informato né associato ai lavori del gruppo Mandelkern.

Il Parlamento ha recentemente approvato la relazione von Wogau sull'attuazione della legislazione nel quadro dei servizi finanziari³, nella quale accetta le proposte della relazione Lamfalussy e si limita a chiedere una proroga di riflessione di tre mesi e la convocazione di un trilogò informale in caso di divergenze tra le istituzioni comunitarie riguardanti una misura di esecuzione.

Durante le discussioni in plenaria del 16 gennaio 2002, il Presidente del Consiglio ha proposto al Parlamento la creazione di un gruppo di lavoro per il dialogo interistituzionale che assocerebbe il Consiglio, il Parlamento e la Commissione; più tardi, il 6 marzo, il Presidente del Parlamento ha proposto la creazione di una struttura in vista di un dialogo interistituzionale intenso sul miglioramento della regolamentazione.

Infine, nel giugno 2002, la Commissione ha presentato un pacchetto di quattro comunicazioni, composto da una comunicazione intitolata "Governance europea: legiferare meglio", da uno strumento d'analisi d'impatto, da un documento che verte sulle consultazioni avviate dalla Commissione con le parti interessate, nonché da un piano d'azione per legiferare meglio. Quest'ultimo prevede obiettivi già riferiti nelle comunicazioni del 2001 e contiene azioni concrete riguardanti la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri.

Valutazione del relatore

Il Libro bianco afferma esplicitamente che il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero limitare la legislazione primaria a elementi essenziali e che gli Stati membri dovrebbero evitare, in sede di recepimento della legislazione comunitaria, di arrivare a un grado sproporzionato di dettaglio o di esigenze amministrative complesse.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione "governance europea" del 29 novembre 2001.

² Conclusioni della Presidenza, punto 4.

³ Risoluzione del 5 febbraio 2002, A5-0011/2002.

Allo stadio attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, l'Unione è caratterizzata dall'assenza di una competenza legislativa chiara e precisa. Il processo legislativo comunitario è caratterizzato in primo luogo, dal diritto di iniziativa della Commissione. In secondo luogo, il Parlamento europeo vi partecipa a diversi livelli, secondo il tipo di procedura previsto dal trattato, segnatamente mediante relazioni, risoluzioni e pareri. Tuttavia, nelle procedure diverse dalla codecisione, la decisione finale nel quadro comunitario spetta al Consiglio.

L'adozione di disposizioni comunitarie è poi seguita da una fase posteriore di adozione di norme esecutive da parte della Commissione o di recepimento da parte degli Stati membri.

Le proposte attuali della Commissione mirano a una maggior partecipazione di tale istituzione nel processo legislativo, sia direttamente, sia mediante organismi regolatori o comitati che la assistano nell'esercizio delle competenze di esecuzione ad essa attribuite.

La "società civile" è menzionata come criterio di legittimazione – il che, inversamente, lede necessariamente la legittimazione democratica del Parlamento europeo.

La necessità di una regolamentazione comunitaria chiara, precisa, semplice e efficace è cruciale: essa interessa quotidianamente le istituzioni comunitarie, gli Stati membri, le imprese e, soprattutto, i cittadini comunitari, in modo profondo.

Un'autentica semplificazione della regolamentazione deve necessariamente iniziare con il conferire poteri legislativi chiari a un "potere legislativo". Ciò dovrebbe essere condiviso dall'attuale Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, quali camere colegislative. In tale quadro regolamentare, solamente la Commissione possederebbe la competenza di esecuzione degli atti legislativi, senza ingerenza da parte del Consiglio né dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. Pertanto, essendo stata precisata una delimitazione delle competenze legislative esecutive, il potere legislativo potrebbe conferire all'esecutivo la competenza di adozione di norme di esecuzione, che sarebbe sottoposta a controlli rigorosi.

Invece, il ricorso annunciato dalla Commissione, a misure non vincolanti – che si tratti di accordi tra le parti interessate o modalità di coregolamentazione – si situa nella fase di adozione di misure di esecuzione dell'atto legislativo, e quindi non deve essere in alcun caso confuso con la procedura destinata ad adottare atti legislativi.

Infine, è vero che l'impatto delle disposizioni comunitarie dipende in buona parte dalla volontà e dalla capacità delle autorità degli Stati membri di garantire un recepimento e un'applicazione efficace, integrale e opportuna. Tuttavia, il relatore ricorda che tale processo non rientra nell'influenza delle istituzioni della Comunità e concerne una fase posteriore all'adozione degli atti legislativi comunitari, di cui la responsabilità spetta alle amministrazioni e giurisdizioni nazionali.

23 maggio 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052 (COS))

Relatrice per parere: Lisbeth Grönfeldt Bergman

PROCEDURA

Nella riunione del 19 marzo 2002 la commissione per i problemi economici e monetari ha nominato relatrice per parere Lisbeth Grönfeldt Bergman.

Nelle riunioni del 13 e 21 maggio 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 29 voti favorevoli e 4 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Christa Randzio-Plath (presidente), John Purvis (vicepresidente), Lisbeth Grönfeldt Bergman (relatrice per parere), Generoso Andria, Hans Blokland, Renato Brunetta, Hans Udo Bullmann, Bert Doorn (in sostituzione di Jonathan Evans), Manuel António dos Santos (in sostituzione di Pervenche Berès), Harald Ettl (in sostituzione di Bernhard Rapkay), Ingo Friedrich, Robert Goebbels, Christopher Huhne, Othmar Karas, Pii-Noora Kauppi, Christoph Werner Konrad, Werner Langen (in sostituzione di Ioannis Marinos), Astrid Lulling, Helmuth Markov (in sostituzione di Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Miquel Mayol i Raynal, Fernando Pérez Royo, Alexander Radwan, Mónica Ridruejo, Olle Schmidt, Helena Torres Marques, Bruno Trentin, Jaime Valdivielso de Cué (in sostituzione di José Manuel García-Margallo y Marfil) e Theresa Villiers.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Buone intenzioni ma scarsi risultati: con questa frase si potrebbero riassumere gli sforzi compiuti fino ad oggi dall'UE per semplificare e migliorare la regolamentazione. Una sintesi deludente se si considera che il tema del miglioramento e della semplificazione della regolamentazione è stato per molto tempo tra i punti all'ordine del giorno dell'UE e che - a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 - è stato persino posto tra le principali priorità comunitarie. La comunicazione della Commissione enuncia molto chiaramente il problema in esame: "gli sforzi compiuti non hanno dato risultati in rapporto agli obiettivi" (pag. 2). La stessa comunicazione rappresenta ancora una volta una dimostrazione di tali buone intenzioni. Essa è stata presentata dopo la pubblicazione del Libro bianco della Commissione sulla *Governance* europea del luglio 2001 e, nel giugno 2002, sarà seguita da un piano d'azione dettagliato.

La comunicazione stabilisce gli elementi di una strategia coordinata, vale a dire:

- una definizione comune degli obiettivi,
- un sostegno forte e reale degli Stati membri e delle Istituzioni e
- l'identificazione di azioni concrete, realistiche e mobilitatrici.

Sono inoltre definite quattro aree prioritarie:

- 1) semplificare e migliorare l'*acquis* comunitario;
- 2) una legislazione meglio preparata e più adeguata;
- 3) una nuova cultura nell'ambito delle Istituzioni;
- 4) un migliore recepimento e una migliore applicazione del diritto comunitario.

Nessuno intende opporsi né alla strategia né alle priorità, che richiedono invece tutto il nostro appoggio, anche se risultano tanto positive quanto vaghe. In che modo possono essere effettivamente realizzate? L'obiettivo di ridurre il volume dei testi esistenti del 25% entro gennaio 2005 è ambizioso, ma può dirsi altrettanto realistico? L'invito della Commissione a ritirare un centinaio di proposte legislative pendenti precedenti al 1999 costituisce "un messaggio politico forte" (pag. 5), anche se la vostra relatrice per parere ritiene che il ritiro di testi sorpassati e ormai inadeguati è un atto semplicemente scontato, legato al buon senso, pur essendo senz'altro opportuno. La necessità di sottolineare tale azione è di per sé abbastanza indicativa.

La semplificazione e il miglioramento della legislazione sono ritenuti essenziali per almeno due ragioni: migliorare la competitività tra le aziende europee al fine di conseguire gli obiettivi di Lisbona e avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini. La prospettiva dell'allargamento pone all'ordine del giorno un ulteriore elemento di urgenza.

Conformemente alle competenze della commissione occorre affrontare, in particolare, il problema della competitività delle aziende europee e della crescita economica. La Commissione cita uno studio realizzato da EOS/Gallop in cui sono prese in esame 4000 aziende in tutti gli Stati membri. Tale studio evidenzia che un'alta percentuale di aziende non è soddisfatta della qualità della propria regolamentazione e che la maggior parte delle società non ha ancora avvertito gli effetti dei tentativi del governo di semplificare la legislazione. Secondo tale studio, il costo della regolamentazione sarebbe pari al 4% del PIL comunitario, arrivando alla conclusione che migliorando il processo legislativo si potrebbero risparmiare 50 miliardi di euro. La relatrice per parere condivide pienamente la conclusione secondo cui "i risultati di tale studio sottolineano la necessità urgente di una strategia coerente e radicale

per migliorare la regolamentazione per le aziende nell'Unione". Inoltre, per quanto concerne la responsabilità degli Stati membri quanto all'applicazione della legislazione UE, l'ultimo quadro di valutazione del mercato unico (n. 9 del 19 novembre 2001) mostra che la maggior parte degli Stati membri ha compiuto dei buoni progressi, ma precisa che il mercato interno resta seriamente frammentato, dal momento che il 10% della legislazione non è stata ancora applicata in tutti gli Stati membri, cosicché il mercato interno sfrutta tuttora solo il 90% del proprio potenziale.

Migliorare e semplificare la legislazione è essenziale ai fini della competitività delle aziende europee, anche se talune misure proposte nella comunicazione potrebbero essere controproducenti. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, nel caso dello strumento per le analisi d'impatto. È necessario promuovere l'esecuzione di un'analisi di valutazione preliminare dei progetti di proposte. D'altro canto, nel prendere in considerazione le conseguenze di ordine ambientale, sociale ed economico dei progetti di proposte, tale approccio potrebbe dare segnali controversi e contraddittori e, alla fine, "costituire un ostacolo alla capacità di azione dell'Unione", dato che vi è il rischio che i segnali differenti non consentano di presentare una proposta coerente (pag. 7). Inoltre la proposta di intensificare la consultazione rappresenta un approccio discutibile. Tale approccio appare positivo e meritevole, ma con ogni probabilità aumenterà i ritardi e la burocrazia, un pericolo sottolineato dal Parlamento nella sua risoluzione sul Libro bianco della Commissione sulla *Governance* europea del 29 novembre 2001 (paragrafo 11 *sexies*). Il Parlamento europeo deve naturalmente contribuire a semplificare e migliorare la regolamentazione e non è un segreto che, in determinati casi, i suoi emendamenti non migliorino necessariamente il testo, ma lo rendano più complicato. Vi è pertanto la possibilità di apportare miglioramenti su tutti i fronti.

Va però assolutamente evitato un ulteriore esercizio di buona volontà, che non avrebbe altro effetto che produrre ulteriori documenti, organi (consultivi) e procedure. Come dichiarato in un precedente parere di tale commissione sull'iniziativa SLIM, la semplificazione deve essere vantaggiosa in termini di costi e non dovrebbe determinare la creazione di nuove strutture di carattere organizzativo e amministrativo.

CONCLUSIONI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. ritiene che la comunicazione della Commissione sia un'opportuna dimostrazione di buone intenzioni, ne deplora però la vaghezza delle proposte e precisa che, per quanto concerne l'inutilità dei precedenti esercizi, è essenziale che l'attuale iniziativa di semplificazione e miglioramento della regolamentazione produca azioni concrete e risultati valutabili;
2. accoglie favorevolmente l'impegno della Commissione a ritirare le proposte non più attuali, sebbene ritenga che tale soluzione rappresenti un atto scontato anziché un forte

segnale politico; appoggia in particolare l'obiettivo ambizioso di ridurre il volume di testi esistenti dell'*acquis* di almeno il 25% entro gennaio 2005;

3. sottolinea che, ai fini specifici del conseguimento degli obiettivi stabiliti al Consiglio europeo di Lisbona, è necessario ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese e, in particolare, delle PMI ed eseguire un'analisi d'impatto che verta essenzialmente sulle conseguenze economiche, al fine di aumentare la competitività delle aziende europee e contribuire alla crescita economica e alla maggiore occupazione;
4. ricorda agli Stati membri la loro responsabilità quanto alla qualità del quadro normativo, tenendo conto del fatto che essi sono responsabili dell'applicazione del 90% della legislazione europea e che inoltre la maggior parte degli oneri amministrativi va individuata a livello nazionale e regionale, accoglie favorevolmente l'intenzione della Commissione di valutare la possibilità di un approccio comune al controllo e all'applicazione pratica della legislazione comunitaria, attende con grande interesse proposte concrete in tale campo nonché il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo in questo processo;
5. ritiene che un'intensificazione della consultazione, come proposto dalla Commissione, potrebbe essere controproducente, visto il rischio di creare maggiore burocrazia e procedure più lunghe e sottolinea pertanto al riguardo che le procedure legislative della Comunità non debbono essere eccessivamente ritardate; ciò non deve tantomeno comportare una limitazione della capacità di agire dell'Unione;
6. sottolinea anche in tale contesto che l'introduzione di una coregolamentazione ai fini di una maggiore flessibilità ed efficacia del diritto comunitario non deve ostacolare il potere legislativo parlamentare; ritiene che in determinati ambiti ben definiti una coregolamentazione sia in linea di principio meritevole di sostegno, ma ritiene in ogni caso necessaria una procedura di ritiro, la quale richiede una modifica dell'articolo 202;
7. chiede che la proposta della Commissione e la relativa regolamentazione volta a ritirare le proposte nei casi in cui un progetto di compromesso presentato dal Consiglio o dal Parlamento europeo complicherebbe eccessivamente l'atto normativo in questione al di là dei principi generali, costituiscano elementi fondamentali dell'accordo interistituzionale da stipulare sulla semplificazione e il miglioramento della regolamentazione comunitaria.

21 maggio 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052 (COS))

Relatore per parere: Malcolm Harbour

PROCEDURA

Nella riunione del 19 marzo 2002 la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia ha nominato relatore per parere Malcolm Harbour.

Nella riunione del 21 maggio ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Carlos Westendorp y Cabeza (presidente), Peter Michael Mombaur (vicepresidente), Yves Piétrasanta (vicepresidente), Malcolm Harbour (relatore per parere), Sir Robert Atkins, Ward Beysen (in sostituzione di Colette Flesch), Freddy Blak (in sostituzione di Marianne Eriksson), Guido Bodrato, David Robert Bowe (in sostituzione di Massimo Carraro), Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Willy C.E.H. De Clercq, Carlo Fatuzzo (in sostituzione di Umberto Scapagnini), Christos Folias (in sostituzione di Concepció Ferrer), Marie-Hélène Gillig (in sostituzione di Harlem Désir, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Alfred Gomolka (in sostituzione di Werner Langen), Michel Hansenne, Dimitrios Koulourianos (in sostituzione di Roseline Vachetta), Rolf Linkohr, Eryl Margaret McNally, Minerva Melpomeni Malliori (in sostituzione di Gérard Caudron), Erika Mann, Hans-Peter Martin (in sostituzione di Mechtild Rothe), Marjo Matikainen-Kallström, Angelika Niebler, Giuseppe Nisticò (in sostituzione di Godelieve Quisthoudt-Rowohl), Reino Paasilinna, Paolo Pastorelli, Ioannis Patakis (in sostituzione di Konstantinos Alyssandrakis, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Elly Plooij-van Gorsel, John Purvis, Imelda Mary Read, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Gary Titley, Claude Turmes, W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca, Dominique Vlasto e Olga Zrihen Zaari.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

La comunicazione della Commissione si riferisce agli impegni, risalenti al Vertice di Edimburgo del 1992, in materia di semplificazione e miglioramento della regolamentazione. Come la Commissione stessa segnala con enfasi nella sua comunicazione, nulla prova che nelle istituzioni europee si sia data la dovuta priorità a questo problema. Nonostante si ribadiscano le priorità per questa strategia e benché vi siano chiare prove del fatto che la competitività globale della UE è influenzata negativamente da una regolamentazione eccessiva e di scarsa qualità, non s'intravede ancora alcun chiaro piano d'azione.

Il vostro relatore per parere è dell'avviso che a questo problema si debba dare un'importanza politica molto più grande, e questo in tutte le istituzioni della UE. La commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia deve interessarsi particolarmente alla questione, dal momento che l'impatto della regolamentazione si fa sentire più di tutto sulle imprese europee a prescindere dalle loro dimensioni. Nell'ambito di questo breve parere egli si è incentrato sui problemi più sentiti dalle imprese e invita le commissioni competenti per il merito a dare il massimo sostegno alla comunicazione della Commissione. Egli non ha toccato le tematiche dell'occupazione, degli affari sociali e dell'ambiente che formano l'oggetto di pareri separati delle rispettive commissioni. Il vostro relatore non propone alcuna misura specifica dal momento che la Commissione dovrebbe presentare, nel giugno di quest'anno, dei piani di attuazione che offriranno la prossima opportunità per un intervento di questa commissione.

CONCLUSIONI

La commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. si compiace della comunicazione della Commissione e ne sostiene fermamente le conclusioni;
2. insiste sul fatto che tutte le imprese della UE, e in particolare le PMI, devono impegnarsi nelle nuove procedure; chiede che si verifichi l'effetto cumulativo della regolamentazione, dal momento che l'improduttiva opera volta ad assicurare il rispetto della stessa distoglie le risorse delle imprese dalla creazione di posti di lavoro;
3. si sorprende del fatto che il Parlamento europeo non sia elencato, come sarebbe il caso, alla stregua di ECOSOC e del Comitato delle regioni, quale interlocutore nel processo consultivo sulla riforma della regolamentazione; e insiste sul fatto che esso deve svolgere un ruolo di primo piano nell'ambito di dette procedure di consultazione;
4. insiste sul fatto che devono essere integrate nel processo regolamentare valutazioni d'impatto imparziali e di alto livello qualitativo; ritiene che queste ultime debbano coinvolgere esperti esterni e suggerisce che sia presa in considerazione la possibilità di creare un'unità di valutazione indipendente;
5. ritiene che gli emendamenti alle proposte legislative della UE, che siano avanzate dal

Parlamento o dal Consiglio, i quali modificano in modo significativo la proposta originaria, debbano essere sottoposti a una scrupolosa valutazione dell'impatto; segnala che ciò afferma l'intenzione del Parlamento di comportarsi da legislatore responsabile senza per questo veder sabotati i suoi poteri;

6. si compiace della varietà degli strumenti proposti per raggiungere gli obiettivi delle politiche; ritiene che la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, a condizioni chiaramente stabilite, avranno un ruolo sempre più importante nel disciplinare i settori economici principali, soprattutto in comparti come l'*e-commerce* in cui devono essere presi in considerazione gli interessi globali;
7. raccomanda che della legislazione vigente, in particolare nel settore del mercato interno, vengano rivedute e abrogate le disposizioni considerate pleonastiche; rileva che nelle future proposte sul mercato interno dovrebbero essere inserite clausole di scadenza automatica; invita la Commissione a rafforzare il proprio sostegno al reciproco riconoscimento o "nuovo approccio strategico";
8. incoraggia una cultura istituzionale della UE che punti a una regolamentazione migliore e si compiace delle iniziative adottate al riguardo dal Presidente Pat Cox;
9. esorta gli Stati membri ad impegnarsi pienamente nel lavoro di semplificazione e miglioramento della regolamentazione, soprattutto per quanto riguarda le imprese; chiede che i legislatori nazionali cooperino in più stretto contatto con il Parlamento europeo al fine di conseguire un migliore recepimento e di eliminare le regolamentazioni eccessivamente complesse e invadenti (gold plating).

26 novembre 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla comunicazione della Commissione "Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare" (COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052 (COS))

Relatore per parere: Thomas Mann

PROCEDURA

Nella riunione dell'11 settembre 2002 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatore per parere Thomas Mann.

Nelle riunioni del 5 novembre 2002, 12 novembre 2002 e 26 novembre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 28 voti favorevoli, 0 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione: Theodorus J.J. Bouwman (presidente), Marie-Hélène Gillig (vicepresidente), Winfried Menrad (vicepresidente), Thomas Mann (relatore per parere), Jan Andersson, Regina Bastos, André Brie (in sostituzione di Sylviane H. Ainarði), Hans Udo Bullmann (in sostituzione di Enrico Boselli), Ieke van den Burg, Philip Bushill-Matthews, Alejandro Cercas, Brian Crowley (in sostituzione di Nello Musumeci), Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Fiorella Ghilardotti (in sostituzione di Elisa Maria Damião), Robert Goebbels (in sostituzione di Harald Ettl), Lisbeth Grönfeldt Bergman (in sostituzione di Luigi Cocilovo), Roger Helmer, Stephen Hughes, Karin Jöns, Anna Karamanou, Ioannis Koukiadis (in sostituzione di Claude Moraes), Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Mario Mantovani, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten (in sostituzione di Enrico Ferri), Bartho Pronk, Herman Schmid, Miet Smet e Barbara Weiler.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali accoglie con favore le comunicazioni della Commissione che considera un importante passo avanti verso il conseguimento dell'obiettivo fondamentale consistente nel migliorare e semplificare la regolamentazione. Il problema principale che si pone nell'affrontare la questione del miglioramento e della semplificazione normativa è di stabilire se il fatto di adottare un mix di approcci aumenterà la complessità della legislazione rendendo più difficile, soprattutto per il Parlamento europeo, fare il punto della situazione nei diversi settori.

La Commissione sottolinea l'esigenza di tenere ampie consultazioni pubbliche: si dovrebbe chiarire, tuttavia, in che modo si terrà conto dell'esito di tali consultazioni, soprattutto quando esse suggeriscono di non intraprendere alcuna azione o fanno emergere opinioni contrastanti. La Commissione ribadisce la necessità di accompagnare ogni proposta legislativa importante con una valutazione d'impatto durevole che ne analizzi i potenziali effetti sull'economia, la società e l'ambiente. La commissione per l'occupazione e gli affari sociali ricorda alla Commissione che la sfida politica più ardua è quella di creare posti di lavoro durevoli in Europa. Le valutazioni d'impatto durevole rivestono quindi un'importanza cruciale anche per l'occupazione e per il progresso verso una società sostenibile.

È necessario pertanto rivolgere una maggiore attenzione al potenziale impatto delle iniziative sull'integrazione dei gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro.

CONCLUSIONI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti punti:

1. sottolinea nuovamente la necessità di semplificare e migliorare la qualità del contesto regolamentare dell'Unione europea e di renderlo più trasparente;
2. sottolinea altresì che qualsiasi proposta legislativa deve rispettare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità;
3. sottolinea che la semplificazione del contesto regolamentare richiede, fra l'altro, un'attribuzione più chiara delle competenze legislative nonché istituzioni democraticamente legittimate ed auspica che la Convenzione e la Conferenza intergovernativa, che dovranno adottare il nuovo trattato sull'Unione europea, operino una chiara distinzione fra potere legislativo e autorità di regolamentazione e predispongano i necessari meccanismi di controllo degli organi normativi, onde poter salvaguardare al meglio i principi della legalità e della gerarchia delle norme;
4. ritiene che, fino a quando non saranno completate le modifiche costituzionali necessarie ad un'Unione ampliata all'intero continente europeo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione debbano contribuire congiuntamente, nei limiti delle competenze che i trattati attribuiscono a ciascuna istituzione, al miglioramento della regolamentazione, e ciò anche nel periodo successivo alla prima fase del processo di allargamento;
5. sottolinea con vigore che l'istituzione di agenzie regolamentari non deve pregiudicare le

competenze del Parlamento nel settore della codecisione e del controllo politico;

6. sottolinea che il miglioramento e la semplificazione del contesto regolamentare non deve mettere in discussione il principio della legittimità democratica, che va ulteriormente rafforzata, su cui si fondano le competenze legislative del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali;
7. insiste affinché nella negoziazione di un accordo interistituzionale fra Parlamento, Consiglio e Commissione sul contesto regolamentare si tenga conto dei seguenti principi fondamentali, in modo da salvaguardare *i diritti garantiti* dai trattati al Parlamento:

Autoregolamentazione

- assoluta trasparenza nella negoziazione di siffatti accordi, in particolare grazie alla trasmissione tempestiva, da parte della Commissione, di un elenco dei partecipanti ai negoziati;

Coregolamentazione e comitatologia

- assoluta trasparenza nelle procedure di comitatologia, in particolare per quanto concerne le modalità di lavoro e la composizione dei comitati che la Commissione consulta, in cooperazione con il Consiglio, per le misure di esecuzione; è auspicabile una semplificazione della procedura di comitato e occorre introdurre a livello di esecuzione un meccanismo di richiamo che riconosca come colegislatori sia il Consiglio che il Parlamento europeo;
- la procedura di comitato deve essere rivista al fine di garantire che le parti sociali possano partecipare ai comitati negli ambiti in cui i trattati attribuiscono loro un ruolo particolare;

Consultazione, valutazione d'impatto e semplificazione

- tutte le proposte dell'UE dovrebbero altresì essere soggette ad un processo più sistematico di valutazione dell'impatto e di analisi più dettagliate dei costi/benefici regolamentari delle azioni in questione;
- si dovrebbero inoltre effettuare più valutazioni dell'impatto sociale e occupazionale di strategie, politiche e proposte dell'UE, nonché dei loro effetti sulla società sostenibile;
- maggiore valutazione dell'impatto di specifiche proposte in materia di occupazione sull'integrazione di gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro.
- le valutazioni dell'impatto devono contenere informazioni sull'esecuzione e i relativi costi nonché dati quantitativi sulle ripercussioni sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro, per esempio in materia di salute e sicurezza dei lavoratori; esse si dovrebbero basare, se del caso, su prove scientifiche e mediche aggiornate e tener conto della situazione in ciascuno Stato membro;

-vi dovrebbe essere un processo continuo di riesame e miglioramento della precisione delle valutazioni dell'impatto; per quanto riguarda il calendario, le valutazioni dell'impatto devono essere disponibili in una fase assai precoce di modo che vi sia tempo sufficiente per un'autentica consultazione di tutte le parti interessate; la consultazione dovrebbe includere il tipo di strumento più adeguato per raggiungere un determinato obiettivo; l'esito di ogni consultazione e ogni contributo devono essere resi pubblici;

- è necessario istituire già in una fase precoce, cioè quanto la Commissione presenta le iniziative,
una procedura di audizione maggiormente sistematica tra la Commissione stessa e rappresentanti delle pertinenti associazioni europee; le risposte formulate nelle audizioni devono essere standardizzate e pubblicate;

18 aprile 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA POLITICA DEI CONSUMATORI

all'attenzione della commissione giuridica e per il mercato interno interno

sulla comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2001) 726– C5-0108/2002– 2002/2052(COS))

Relatrice per parere: Caroline F. Jackson

PROCEDURA

Nella riunione del 19 dicembre 2001 la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha nominato relatrice per parere Caroline F. Jackson.

Nelle riunioni del 27 marzo e 16 aprile 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità salvo un'astensione.

Erano presenti al momento della votazione Anneli Hulthén (presidente f.f.), Alexander de Roo (vicepresidente), Caroline F. Jackson (relatrice per parere), Per-Arne Arvidsson, María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, Martin Callanan, Dorette Corbey, Anne Ferreira, Marialiese Flemming, Cristina García-Orcoyen Tormo, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Françoise Grossetête, Marie Anne Isler Béguin, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Torben Lund, Jules Maaten, Minerva Melpomeni Malliori, Patricia McKenna, Jorge Moreira da Silva, Rosemarie Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Encarnación Redondo Jiménez (in sostituzione di John Bowis), Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Inger Schörling, Catherine Stihler, Robert William Sturdy (in sostituzione di Raffaele Costa), Nicole Thomas-Mauro, Astrid Thors, Marianne L.P. Thyssen (in sostituzione di Avril Doyle), Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Phillip Whitehead e Stavros Xarchakos (in sostituzione di Karl-Heinz Florenz).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Una *legislazione più chiara, meglio sorvegliata e meglio applicata* dovrebbe costituire un obiettivo primario del miglioramento e della semplificazione della regolamentazione. Se non si instaura un nuovo sistema in grado di garantire che le norme siano applicate, l'allargamento determinerà una diluizione dell'impegno dell'UE in campo ambientale. La comunicazione della Commissione è pertanto la benvenuta.

Le maggiori preoccupazioni che sorgono quando si affronta la questione del miglioramento e della semplificazione della regolamentazione riguardano la capacità degli *strumenti alternativi proposti* (direttive quadro, accordi su base volontaria) di produrre in futuro miglioramenti ambientali analoghi a quelli garantiti dagli strumenti legislativi tradizionali (regolamenti, direttive e decisioni) e dal timore che la compresenza di impostazioni diverse accresca la complessità della legislazione e renda più difficile, specialmente per il Parlamento europeo, conoscere lo stato delle cose nei diversi settori.

La *cattiva applicazione* della legislazione europea è un altro serio elemento di preoccupazione e danneggia enormemente la credibilità dell'UE. Inoltre essa danneggia direttamente l'ambiente, poiché l'UE non porta a buon fine nei fatti i miglioramenti che pretende di aver operato. Una migliore applicazione è perciò un punto essenziale per l'utilità e l'efficacia della legislazione europea.

La Commissione ha perfettamente ragione nel sottolineare la necessità di *ampie consultazioni pubbliche*: andrebbe tuttavia chiarito in che modo essa terrà conto dei risultati di tali consultazioni, in particolare qualora ne emerga il suggerimento a non intraprendere alcuna azione o vengano espressi punti di vista contrastanti. La consultazione via Internet è certamente una buona idea, ma secondo l'esperienza acquisita dai deputati al Parlamento europeo questo tipo di comunicazione è il più facile da manipolare; inoltre, sebbene l'accesso ad Internet sia in espansione, potrebbero risultare esclusi i punti di vista delle categorie economicamente più deboli e degli anziani.

L'intenzione della Commissione, avallata dal Consiglio europeo di Göteborg, è di affiancare ad ogni proposta legislativa di rilievo una *valutazione del suo impatto sullo sviluppo sostenibile*, che ne analizzi le possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali. Si tratta certamente di un passo nella giusta direzione. Le attuali valutazioni dell'impatto sulle PMI sono risultate largamente inadeguate. Va perciò fortemente sostenuta l'idea di creare in seno alla Commissione, come servizio a sé stante, un'Unità per la valutazione dell'impatto della regolamentazione sul modello dello "Office of Management and Budgets" (Ufficio per la gestione e i bilanci) che lavora per il presidente degli Stati Uniti. Tale unità si occuperebbe delle proposte più importanti, lasciando alle singole DG le questioni di minore portata.

Le valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità hanno importanza fondamentale anche per il Consiglio: se infatti un'applicazione più rigorosa del voto a maggioranza qualificata nelle riunioni del Consiglio può accelerare l'adozione degli atti legislativi, essa dovrebbe però essere accompagnata, specialmente nel settore ambientale, da un'accurata valutazione dell'impatto. Vi è il pericolo che il maggior ricorso al voto a maggioranza qualificata possa di fatto incentivare la disapplicazione delle norme da parte degli Stati che si sono trovati in minoranza se non si tiene sufficientemente conto dei loro problemi, che possono dipendere

proprio dai costi della regolamentazione.

La situazione attuale, nella quale un testo legislativo è approvato dal Consiglio ed è poi ignorato da certi Stati membri, che spesso non trasmettono neppure le relazioni su cui la Commissione deve basarsi per la sua valutazione dell'osservanza del provvedimento, non è più accettabile, né avrebbe mai dovuto essere tollerata. Affinché ciò non avvenga più, bisogna cominciare ad essere sinceri fin dall'inizio: il Consiglio dovrebbe assicurare che tutti gli Stati membri presentino, prima dell'adozione definitiva, una dichiarazione sulla loro capacità di applicare la normativa che stanno per accettare. Inoltre tutte le riunioni legislative del Consiglio dovrebbero essere pubbliche per garantire la piena trasparenza della posizione degli Stati membri sui provvedimenti legislativi che essi dovranno poi applicare.

La relatrice per parere aveva anche proposto che il Parlamento europeo consideri l'opportunità di chiedere ai suoi deputati, quando presentano un importante emendamento a un testo legislativo, di corredarlo di una valutazione dell'impatto della modifica proposta. Sebbene tale approccio non sia stato accolto dalla commissione, la quale ha ritenuto che ciò avrebbe limitato indebitamente la possibilità dei deputati di presentare emendamenti, la relatrice per parere rimane dell'avviso che i deputati dovrebbero assumersi la responsabilità delle conseguenze delle loro proposte.

Il risultato complessivo di questo sforzo collettivo sarebbe quello di far sì che gli Stati membri adottino atti legislativi che sono in grado di applicare, e che quindi saranno considerati come atti concreti e non come semplici dichiarazioni di buone intenzioni.

Il Parlamento si oppone fermamente ad un ampliamento delle *competenze d'esecuzione della Commissione*, a meno che tale estensione non sia accompagnata da un grande aumento di trasparenza. L'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare può essere vista come un banco di prova per tale maggiore trasparenza: una volta che il comitato permanente per i prodotti alimentari sarà stato assorbito da tale organismo, le sue riunioni dovrebbero diventare più accessibili ai deputati del PE e i suoi lavori risultare più trasparenti.

La Commissione dovrebbe seguire una politica più attiva in materia di applicazione delle norme. Attualmente, e nonostante la nuova possibilità di infliggere sanzioni finanziarie agli Stati membri inadempienti, la Commissione sembra spesso restia ad agire rapidamente quando gli Stati membri non trasmettono per tempo le informazioni. Inoltre essa appare un po' troppo disposta a concedere agli Stati membri la possibilità di conformarsi ai loro obblighi al di là dei termini stabiliti, anziché occuparsi dei casi di inadempienza dopo la scadenza di tali termini. In vista dell'allargamento, occorrerebbe rafforzare la struttura della Commissione che si occupa dell'applicazione della legislazione e in tutte le DG dovrebbero essere destinate risorse adeguate ed équipe specializzate per la verifica dell'applicazione della legislazione vigente.

Un altro aspetto di questa politica dovrebbe consistere in una maggiore disponibilità a rivedere i testi per i quali si è constatato un elevato tasso di inosservanza da parte degli Stati membri. In questi casi il problema può infatti dipendere anche dai testi, oltre che dagli Stati membri, e la Commissione dovrebbe essere disposta a riesaminare gli atti legislativi che non possono essere applicati.

CONCLUSIONI

La commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. dà il proprio fermo sostegno al processo di miglioramento e semplificazione della regolamentazione comunitaria, a condizione che si tenga pienamente conto di una serie di obiettivi e criteri importanti e che uno dei requisiti preliminari sia la piena partecipazione del Parlamento europeo al dibattito interistituzionale; sottolinea che al Consiglio di Siviglia non dovrà essere presa alcuna decisione su un piano d'azione per migliorare la regolamentazione fintanto che il Parlamento non si sarà pronunciato sulla comunicazione della Commissione;
2. ritiene che tutte le proposte dell'UE debbano basarsi su consultazioni il più possibile ampie, pubbliche e trasparenti, in modo da abbracciare i vari punti di vista e che con la proposta legislativa debba essere sempre trasmesso al Consiglio e al Parlamento l'elenco dei soggetti consultati; osserva che le consultazioni via Internet possono essere utili a tale fine, ma che esse vanno sempre trattate con cautela, data la facilità con cui possono essere manipolate;
3. ritiene che occorra aumentare la trasparenza complessiva del processo di regolamentazione, principalmente rendendo pubbliche le riunioni del Consiglio allorché esso delibera in qualità di legislatore: i cittadini saranno così pienamente al corrente della posizione dei singoli Stati membri sulle disposizioni legislative e regolamentari da essi adottate e gli impegni da essi assunti saranno davvero di dominio pubblico, di modo che non vi sarà alcuna possibilità di stendere un velo su chi c'era e chi non c'era; ritiene che la Presidenza spagnola dovrebbe essere invitata ad assumersi tale impegno e ad attenervisi;
4. i) ritiene che il ricorso a nuovi strumenti non dovrebbe aver luogo "ad hoc", bensì sulla base di un quadro di riferimento comune (stabilito di comune accordo) che comprenda criteri e procedure, in modo da assicurare l'equilibrio fra i vantaggi potenziali in termini di rapidità e flessibilità e la necessità di garantire l'efficacia, la certezza giuridica, un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute pubblica, nonché il pieno controllo democratico; ritiene che la ventilata procedura di "coregolamentazione" potrebbe essere fonte di grande confusione; il ricorso a strumenti alternativi non deve compromettere la coerenza complessiva delle politiche adottate né permettere di aggirare il ruolo di colegislatore del Parlamento europeo, e va giudicato anche alla luce della capacità di tali strumenti di assicurare in futuro miglioramenti in campo ambientale di portata pari o superiore a quella ottenuta con procedimenti legislativi più tradizionali;

ii) osserva che qualsiasi ricorso alle competenze d'esecuzione della Commissione ("comitatologia") deve essere accompagnato da una maggiore apertura, dall'introduzione della parità formale tra i poteri del Parlamento europeo e quelli del

Consiglio in ordine al controllo di tali misure, nonché dall'introduzione di appropriati meccanismi di richiamo ("call-back") o clausole di obsolescenza ("sun-set clauses");

iii) torna ad insistere, in questo contesto, sul fatto che sarà possibile ricorrere a nuovi strumenti di regolamentazione solo nel quadro di un adeguato accordo interistituzionale; rivolge dunque un nuovo appello al Consiglio e alla Commissione affinché venga istituito a questo proposito un gruppo di lavoro interistituzionale a livello politico;

iv) è pertanto dell'avviso che la Commissione non dovrebbe presentare al Consiglio e al Parlamento altre nuove proposte di coregolamentazione fintanto che siffatto accordo non sarà stato concluso e fintanto che non sarà stata esattamente definita la procedura ai sensi della quale dovranno essere proposti, discussi e approvati in futuro i nuovi strumenti di regolamentazione;

5. i) ritiene che tutte le proposte dell'UE debbano inoltre essere oggetto di un processo più sistematico di valutazione dell'impatto, in modo da analizzare più in dettaglio di quanto non avvenga attualmente i costi e i benefici delle azioni proposte e della decisione di rinunciare a un intervento normativo;
- ii) occorre inoltre valutare meglio le incidenze economiche, sociali e ambientali delle proposte e il loro impatto sulla sostenibilità nel suo complesso istituendo una procedura di valutazione periodica dell'impatto sotto il profilo della sostenibilità, come richiesto nel giugno 2001 dal Consiglio europeo di Göteborg; osserva che la valutazione dell'impatto sotto il profilo della sostenibilità è di natura diversa rispetto alla valutazione dell'impatto della regolamentazione;
- iii) reputa che i metodi di lavoro della Commissione debbano essere adattati di conseguenza, anche istituendo presso la stessa un'unità specificamente incaricata della valutazione dell'impatto della regolamentazione e introducendo una valutazione d'impatto per i testi importanti; ritiene inaccettabile la proposta contenuta nella relazione Mandelkern, ai sensi della quale i principali emendamenti apportati dal Parlamento alle proposte della Commissione dovrebbero includere una valutazione dell'impatto della regolamentazione, se del caso in cooperazione con la Commissione stessa, poiché ciò indebolirebbe le attuali competenze legislative del Parlamento europeo, vincolando la sua facoltà di emendare proposte di legislative all'accordo della Commissione;
6. i) ritiene che si debba attribuire un'importanza molto maggiore alla corretta applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari dell'UE, poiché altrimenti si danneggia la credibilità dell'Unione e si producono danni all'ambiente per la mancata realizzazione dei miglioramenti previsti; reputa che, in caso di inadempienza, le sanzioni dovrebbero scattare molto più rapidamente;
- ii) ritiene che la Commissione dev'essere meno restia a rendere pubblicamente noti i singoli Stati membri che non forniscono informazioni o lo fanno in misura inadeguata, o che in altro modo non assolvano correttamente ai loro impegni, e che deve essere altresì più rapida nel perseguirli; a tal fine essa deve incrementare il personale e le

altre risorse per una più celere verifica del seguito dato agli atti legislativi vigenti; ritiene che sia opportuno potenziare l'organico della Commissione, dal momento che più della metà delle cause attualmente in corso presso la Corte di giustizia delle Comunità europee riguarda l'applicazione della normativa in materia d'ambiente, così da migliorarne l'efficacia.

27 novembre 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla comunicazione della Commissione: "Semplificare e migliorare la regolamentazione"
(COM(2001) 726 - C5-0108/2002 - 2002/2052(COS))

Relatrice per parere: Ursula Schleicher

PROCEDURA

Nelle riunioni del 26 marzo 2002 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatrice per parere Ursula Schleicher.

Nelle riunioni dell'11 novembre 2002 e 27 novembre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 15 voti favorevoli, 3 contrari e 10 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente e relatrice), Teresa Almeida Garrett, Enrique Barón Crespo, Margrietus J. van den Berg (in sostituzione di Jean-Maurice Dehousse), Georges Berthu, Guido Bodrato (in sostituzione di Luigi Ciriaco De Mita), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Lone Dybkjær, Gerhard Hager, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (in sostituzione di Monica Frassoni), Gérard Onesta, Jacques F. Poos (in sostituzione di Dimitris Tsatos), Konrad K. Schwaiger (in sostituzione di Daniel J. Hannan) e Joachim Wuermeling (in sostituzione di Antonio Tajani).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

I. OSSERVAZIONI GENERALI

La Commissione ha presentato una comunicazione sulla semplificazione ed il miglioramento della regolamentazione, facendo seguito a precedenti relazioni al Consiglio europeo¹.

Nel giugno 2002 essa ha inoltre presentato un pacchetto di quattro comunicazioni. Si tratta di una comunicazione "Governance europea: legiferare meglio", di uno strumento sulla valutazione d'impatto, di un documento sulle consultazioni avviate dalla Commissione con le parti interessate, nonché un piano d'azione per una migliore regolamentazione. Quest'ultima contiene obiettivi che figuravano già nelle comunicazioni del 2001 e prevede misure concrete concernenti la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri.

Il Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002 si è pronunciato al riguardo, al punto 9 delle proprie conclusioni, nel modo seguente:

"Il Consiglio europeo ha accolto con soddisfazione le comunicazioni della Commissione su come legiferare meglio e in particolare del piano d'azione volto a semplificare e a migliorare la qualità del contesto normativo. Invita le tre istituzioni interessate (Parlamento, Consiglio e Commissione) a adottare, sulla base dei lavori del gruppo tecnico ad alto livello, un accordo interistituzionale entro la fine del 2002 onde migliorare la qualità della legislazione comunitaria e le condizioni del suo recepimento, compresi i termini, nelle legislazioni nazionali."

Come la Commissione fa giustamente notare, l'oggetto della semplificazione e del miglioramento della regolamentazione, per quanto fosse una delle priorità dell'Unione dal 1992 e nonostante i passi in avanti realizzati, come l'iniziativa Sutherland ed il gruppo Molitor², comincia a sembrare una storia senza fine. La vostra relatrice è incline a pensare che la situazione sia anche peggiore di quella descritta nel documento della Commissione; in realtà, finora quasi niente è stato fatto.

La vostra relatrice non può che prendere atto che la Commissione si sta comportando come un bambino in un negozio di caramelle, che non riesce a decidere quale caramella scegliere. Perciò suggerisce un approccio coordinato e focalizzato sui settori della legislazione comune (all'interno del contesto-SLIM o al di là di esso), in cui può essere portata a termine un'azione rapida e chirurgica. Se il gruppo di lavoro intercostituzionale recentemente costituito potesse adottare un atteggiamento chiaro ed intenzionato a raggiungere risultati tangibili, per quanto limitati, ciò sarebbe percepito come un chiaro segnale di volontà politica di ottenere risultati.

La strategia proposta dalla Commissione (una definizione comune di obiettivi, un forte supporto politico, l'identificazione di misure) può essere la pista giusta da seguire; comunque la relatrice della commissione per gli affari costituzionali desidera formulare alcune osservazioni.

¹ Es. Commissione, Relazione al Consiglio europeo: Legiferare meglio: "Assumersi una responsabilità comune" (COM(1998) 715 – 1999/2197(COS)); "Legiferare meglio 1999" (COM(1999) 562 – 1999/2197(COS)).

² Relazione Molitor (COM(95) 288/2 def.

II. QUESTIONI SPECIFICHE

Per prima cosa il Parlamento, tenendo presente la relazione Mandelkern, nella sua risoluzione sul Libro Bianco della Commissione “La Governance europea”¹, “esorta la Commissione a desistere dall'adottare in anticipo e senza adeguata consultazione del Parlamento misure, fra l'altro in materia di legislazione, che potrebbero incidere sul ruolo del Parlamento e del Consiglio nella legislazione stessa”. Sembra che quest'avvertimento finora non sia stato ben capito dall'interessata, visto che non è stata avviata nessuna procedura di consultazione formale.

Per quanto riguarda la semplificazione ed il miglioramento dell'*acquis communautaire*, la Commissione esige, fra l'altro, un obiettivo quantificato, avanzando l'idea di ridurre il volume dei testi esistenti “se possibile almeno del 25%”. La vostra relatrice preferisce favorire i criteri qualitativi, soprattutto per via del fatto che a questo stadio sembra essere assente ogni nozione di priorità.

Inoltre la vostra relatrice, pur essendo consapevole del fatto che la Commissione ha, in effetti, presentato una lista di oltre cento proposte legislative pendenti risalenti a prima del 1999 che considera nient'altro che di interesse locale², insiste sul fatto che al Parlamento debba essere riservata l'ultima parola per quanto riguarda il ritiro. Siccome un numero cospicuo di queste proposte avrebbe dovuto essere stato suggerito dal Parlamento stesso, il giudizio sull'opportunità del ritiro dipende da ogni commissione competente. I servizi del Parlamento potrebbero quindi sviluppare una procedura che serva da efficace pietra di paragone, ogniqualvolta la Commissione proponga il ritiro di proposte legislative.

L'uso più ampio della consultazione prima di importanti iniziative di regolamentazione, per quanto sia in sé stesso un utile mezzo per raggiungere una maggiore trasparenza, non deve assolutamente sostituire “le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati”³. La vostra relatrice nota con sorpresa che la Commissione, pur prevedendo consultazioni molto ampie, prevede “*anche di prendere in considerazione, quando sia possibile, le opinioni del comitato economico e sociale e del comitato delle regioni*”⁴. La vostra relatrice intende ricordare alla Commissione che, nella sua risoluzione sul Libro Bianco “La Governance europea”, il Parlamento ha dichiarato che “la società civile organizzata, (...) sebbene importante, è inevitabilmente settoriale e non può essere portatrice autonoma di legittimazione democratica”⁵. Inoltre, in questa risoluzione si sottolineava il carattere rappresentativo del Comitato economico e sociale⁶ e la vostra relatrice desidera sottolineare la stessa cosa riguardo al Comitato delle regioni; entrambe le istituzioni presentano una

¹ Risoluzione del PE sul Libro bianco della Commissione “La Governance europea” (A5-0399/2001), del 29 novembre 2001, paragrafo 2.

² Comunicazione della Commissione, Ritiro delle proposte della Commissione - che non rivestono carattere di attualità (COM/2001/0763 definitivo).

³ Risoluzione PE, A5-0399/2001, paragrafo 11, lettera b), Risoluzione del Parlamento europeo, A5-0269/2000, 26/12/2000, paragrafo 30.

⁴ Comunicazione, pag. 6.

⁵ Risoluzione PE, A5-0399/2001, paragrafo 11, lettera a).

⁶ Ib., paragrafo 11, lettera c) e d).

legittimità democratica che organizzazioni le quali compongono la cosiddetta società civile, per quanto lodevoli siano le loro intenzioni, non possiedono.

Nel contesto di un'analisi d'impatto, in cui la Commissione intende introdurre una valutazione dell'impatto sulla sostenibilità per tutte le principali proposte legislative, la vostra relatrice dubita che un maggior lavoro cartaceo renderebbe più snello il processo legislativo. Essa ritiene assai improbabile che il Parlamento o il Consiglio vogliano, anche solo in parte, rinunciare ai loro poteri legislativi, se e quando la consultazione preparatoria fosse più accurata.

In vista del desiderio espresso dalla Commissione di reagire al metodo della coregolamentazione, la vostra relatrice vorrebbe ricordare il paragrafo 33 della risoluzione del Parlamento sul Libro Bianco "La Governance europea"¹. Invita inoltre la Commissione a studiare attentamente le precedenti proposte del Parlamento prima di chiederne delle nuove.

La vostra relatrice si compiace dell'intenzione della Commissione di "dare l'esempio creando una rete legislativa interna volta a promuovere le buone prassi e ad applicare i principi di qualità legislativa che sarebbero determinati nel quadro del dialogo interistituzionale"². Non bisogna mai essere troppo innovativi se si ha diritto all'iniziativa legislativa.

CONCLUSIONI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. invita la Commissione, nonché le altre istituzioni e gli Stati membri, ad andare al di là di semplici dichiarazioni d'intento, mettendo in atto le strutture concordate – preferibilmente attraverso l'adozione di accordi interistituzionali – e definendo settori limitati di priorità al fine di ottenere risultati tangibili entro la fine del 2003, in modo che possano essere presentati prima della fine dei rispettivi mandati della Commissione e del Parlamento;
2. si riferisce all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria che garantisce un maggior grado di chiarezza linguistica dei testi legislativi; ritiene tuttavia insufficienti i risultati ottenuti ed invita pertanto la Commissione a preparare con ancora maggior scrupolo proposte per atti normativi, soprattutto per quanto riguarda definizioni e concetti giuridici chiari e un miglior coordinamento;

¹ Paragrafo 33: "ritiene che attualmente non esistano disposizioni interistituzionali in materia di coregolamentazione che permettano al Parlamento di esercitare effettivamente il proprio ruolo politico e la propria responsabilità, né per quanto concerne la scelta adeguata di uno strumento giuridico (nel rispetto del diritto d'iniziativa della Commissione) né per quanto riguarda la forma e l'attuazione di una coregolamentazione proposta".

² Comunicazione, pag. 9.

3. rileva che la Commissione utilizza documenti non legislativi, come i Libri bianchi o verdi e le comunicazioni, per consultare le istituzioni, gli Stati membri e i soggetti interessati; invita la Commissione a spiegare e motivare meglio le sue iniziative legislative rientranti nelle competenze dell'Unione europea;
4. invita la Commissione a presentare proposte per promuovere una migliore legislazione, che rispetti il metodo comunitario e non anteponga fattori tecnici come l'efficacia e la coerenza alla legittimità democratica e agli obblighi derivanti dai trattati;
5. ritiene che gli obiettivi di miglioramento della qualità della legislazione UE non debbano essere de facto strumentalizzati per alterare le procedure legislative e l'equilibrio istituzionale nell'ambito dell'UE, anticipando ed eludendo il lavoro della Convenzione sul futuro d'Europa;
6. insiste affinché ogni emendamento alle disposizioni giuridiche comunitarie riguardanti la semplificazione ed il miglioramento della regolamentazione avvenga attraverso modifiche ai trattati e pertanto sia presentato alla Convenzione sul futuro d'Europa;
7. invita tutti gli organi dell'UE che partecipano alla legislazione comunitaria, a mettere a disposizione più mezzi al fine di migliorare la qualità redazionale della legislazione e di assicurare la correttezza e la chiarezza giuridiche degli atti normativi comunitari;
8. ritiene particolarmente urgente che lo stesso Parlamento europeo metta a disposizione mezzi sufficienti che consentano al suo Servizio giuridico di assistere i relatori parlamentari nella formulazione di proposte legislative e soprattutto di seguire l'ulteriore iter del processo legislativo in modo consultivo e critico e di esaminare la coerenza dei testi finali.
9. concorda in linea di principio con l'invito rivolto dalla Commissione affinché il Parlamento e il Consiglio svolgano delle valutazioni d'impatto riguardo a modifiche significative presentate a proposte della Commissione; si rende conto tuttavia che i servizi del Parlamento europeo non sono sufficientemente attrezzati a tal fine;
10. si compiace del fatto che le istituzioni europee e gli Stati membri dell'UE possano migliorare la regolamentazione europea senza modificare i trattati europei, ma sottolinea che si dovrebbe pervenire a una soluzione globale dell'intera problematica tramite la Convenzione europea nel quadro della quale dovrebbe essere elaborato un nuovo trattato;
11. sostiene il fatto che la Commissione nelle proposte legislative intenda in futuro limitarsi "alle esigenze essenziali" (COM(2002) 275); sottolinea comunque esplicitamente che la qualità della regolamentazione europea dipende sostanzialmente dall'opportunità che i problemi sostanziali per quanto riguarda la regolamentazione di determinate fattispecie siano risolti a livello comunitario e non scaricati sugli Stati membri;

12. invita la Commissione per quanto riguarda il piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2002) 278):
 - ad elaborare ancora più accuratamente le proposte legislative, a dedicare maggiore attenzione alla necessità di armonizzare sufficientemente dal punto di vista del contenuto e dei tempi gli attuali e i nuovi atti giuridici e a utilizzare definizioni e concetti giuridici univoci, affidando eventualmente questo compito, oltre ai servizi giuridici, anche alla prevista rete interna della Commissione, e
 - ad esaminare le misure proposte in relazione alla transposizione di direttive, la cui attuazione deve essere affidata agli Stati membri, come ad esempio l'elaborazione di una tabella di concordanze e le consultazioni e valutazioni d'impatto rafforzate;
13. si compiace esplicitamente dell'impegno autonomamente assunto dalla Commissione di adottare e rispettare misure per migliorare la qualità, l'importanza e il successivo controllo degli strumenti giuridici da essa proposti, come illustrato nel piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (COM(2002) 278) e nelle due comunicazioni sulla valutazione d'impatto (COM(2002) 276) e sulla consultazione delle parti interessate (COM(2002) 277);
14. disapprova la gerarchia indicativa degli strumenti nel documento della Commissione di valutazione d'impatto (COM(2002) 276) in cui alle misure legislative sotto forma di direttiva quadro viene attribuita solo importanza secondaria; invita la Commissione a definire sostanzialmente le priorità affinché in tutte le considerazioni appaia in primo piano la necessaria legislazione vincolante europea sotto forma di regolamenti e direttive e la loro qualità, evidenziando gli "strumenti alternativi" solo in casi sufficientemente motivati;
15. rileva che manca una definizione di strumenti non legislativi, come ad esempio il coordinamento aperto, il che lascia quindi un ampio margine discrezionale ed interpretativo; lo stesso dicasi per il nuovo strumento legislativo della coregolamentazione; chiede pertanto di ridurre il numero di questi strumenti e di definire chiaramente il coordinamento aperto;
16. ritiene che attualmente non esistano accordi interistituzionali sulla coregolamentazione che garantiscano al Parlamento l'effettivo esercizio del suo ruolo e della sua responsabilità politici, sia per quanto riguarda la scelta appropriata di uno strumento giuridico che per quanto riguarda la forma e l'attuazione della proposta coregolamentazione;
17. insiste affinché venga previsto l'accordo del Parlamento per quanto riguarda qualsiasi proposta di ricorso all'autoregolamentazione e che il Parlamento possa chiedere alla Commissione di proporre in alternativa atti legislativi;
18. si compiace sostanzialmente degli sforzi di decentramento compiuti dalla Commissione anche nel settore dell'applicazione della legislazione comunitaria, ma nutre notevoli riserve in ordine ai contratti tripartiti (COM(2002) 275, comunicazione della Commissione sulla Governance europea: migliorare la regolamentazione) per quanto riguarda l'opportunità che le direttive rivolte agli Stati membri ammettano peraltro ulteriori accordi tra Commissione e regioni; a tale proposito occorre

esaminare aspetti giuridici come le clausole di pubblicità, questioni costituzionali a livello nazionale e la necessità di un assenso del governo centrale ad accordi delle regioni o dei comuni;

19. vedrebbe con favore che la Commissione, nella comunicazione "Documento di consultazione - verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM(2002) 277), citasse le amministrazioni degli Stati membri esplicitamente come "parti interessate", in modo da poter far tempestivamente ricorso nella preparazione degli atti giuridici, tramite consultazioni, alla competenza delle autorità degli Stati membri;
20. deplora che la Commissione nella sua comunicazione sulla valutazione di impatto (COM(2002) 276) abbia trascurato l'aspetto significativo delle conseguenze degli atti giuridici comunitari su strutture e procedure amministrative esistenti negli Stati membri;
21. ritiene necessario per la trasposizione della legislazione europea negli Stati membri,
 - che i deputati e l'amministrazione del Parlamento europeo intrattengano stretti contatti con i deputati dei parlamenti nazionali interessati e le loro amministrazioni, e
 - che sul piano tecnico le amministrazioni degli Stati membri siano sostenute dalla Commissione, come già avviene a titolo di azione pilota nel caso di una direttiva quadro;
22. rileva che occorre concretizzare il rapporto tra lo strumento della valutazione di impatto e la consultazione;
23. sottolinea che le valutazioni d'impatto dovrebbero essere concepite come un contributo a ciò che deve restare un processo decisionale politico e che il concetto di "modifiche significative" che sarebbero soggette a una valutazione d'impatto non dovrebbe essere incluso nell'accordo interistituzionale dal momento che circoscriverebbe il potere legislativo del Parlamento in maniera non conforme ai trattati.
24. sottolinea che occorre effettuare anche una valutazione più ampia dell'impatto sul piano economico, sociale ed ambientale delle proposte e del loro impatto sulla sostenibilità in generale istituendo una procedura regolare di valutazione dell'impatto sotto il profilo della sostenibilità, secondo quanto richiesto dal Consiglio di Göteborg del giugno 2001;
25. invita la Commissione ad illustrare in che modo e forma si configuri il "costante dialogo interistituzionale" con gli altri organi e gli Stati membri, ricordato nel piano di azione; lo stesso dicasi per le "strutture separate" per l'esame accelerato di proposte di atti giuridici semplificati;
26. invita la Commissione a rivedere l'accordo interistituzionale sulla procedura di comitatologia del 1999, in particolare poiché, in relazione alla nuova normativa in

materia di servizi finanziari per le misure di esecuzione, è stato avviato un trilogò informale tra le istituzioni della Comunità;

22 aprile 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla comunicazione della Commissione “Semplificare e migliorare la regolamentazione”
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052 (COS))

Relatrice per parere: Laura González Álvarez

PROCEDURA

Nella riunione del 24 gennaio 2002 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Laura González Álvarez.

Nella riunione del 18 aprile 2002, ha esaminato il progetto di parere.

In questa riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli, presidente, Roy Perry vicepresidente, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Guido Sacconi e María Sornosa Martínez.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Nessuno meglio della commissione per le petizioni si rende conto quotidianamente della discrepanza fra la formulazione della norma e la sua applicazione concreta sul terreno: le numerose petizioni al Parlamento europeo – soprattutto in materia di ambiente, ma non solo – mostrano che le autorità nazionali e locali hanno una conoscenza approssimativa e talvolta nulla del diritto comunitario o che, a causa della formulazione poco chiara o addirittura equivoca della norma, esse cercano di aggirarla o di violarla impunemente! Per tale motivo la vostra relatrice ribadisce la necessità di valutare il grado di complessità della legislazione comunitaria alla luce delle violazioni constatate dalla Commissione europea in seguito alle petizioni indirizzate al Parlamento. Inoltre, nel documento dal titolo “Un migliore recepimento e una migliore applicazione del diritto comunitario”, la Commissione si propone di stabilire un miglior feed-back per giudicare dell’utilità e dell’efficacia di una normativa, senza mai citare le petizioni come uno strumento efficace per raggiungere questo feed-back.
2. La Commissione europea troppo spesso si mette la coscienza a posto, proclamando in tutti i modi che bisogna “*migliorare e semplificare la regolamentazione*” e ogni anno nella sua comunicazione “*Legiferare meglio*” fa una lista di buone intenzioni, che restano senza concreti riscontri.
3. La commissione per le petizioni, in occasione dell’esame del documento sulla “Governance”, ha già stigmatizzato l’atteggiamento quasi “schizofrenico” della Commissione che, da una parte, proclama forte e chiaro che bisogna rispettare un insieme di disposizioni come la trasparenza, la chiarezza, la consultazione pubblica e, dall’altra, “tira le tende alle finestre”, perché dall’esterno non si veda quello che succede all’interno dei palazzi del potere a Bruxelles.

Una testimonianza per tutti: “il caso Ronnan”

- a) L’11 dicembre 2001 il Parlamento europeo approva la relazione della commissione per le petizioni sulla relazione speciale del Mediatore concernente la denuncia Ronnan contro “Bavarian Lager Company” e al paragrafo 1 della sua risoluzione dichiara testualmente di:

appoggiare “la conclusione del Mediatore europeo” e di ritenere “che la Commissione abbia interpretato erroneamente la direttiva 95/46/CE nell’applicare tale direttiva a una richiesta d’informazione concernente i nomi dei rappresentanti di un’organizzazione professionale che avevano preso parte a una riunione organizzata dalla Commissione europea”.
- b) Il sig. Ronnan chiede subito alla Commissione europea di poter disporre dei nominativi richiesti.
- c) Il 13 marzo 2002 la Commissione europea (con una lettera del Direttore generale del Mercato interno) risponde, fra l’altro, al sig. Ronnan che:

“La risoluzione del Parlamento cui Lei fa riferimento è basata su un’interpretazione della Direttiva per la protezione de dati (95/46/CE) che la Commissione non condivide. Tale interpretazione ha implicazioni molto ampie, che vanno molto al di là del caso specifico della Sua richiesta di informazioni concernenti il caso Bavarian Lager”

e che, di conseguenza,

“sulla base delle precedenti considerazioni, la Commissione è spiacente di confermare la sua precedente decisione di non rivelarLe i nomi delle persone a cui Lei fa riferimento nella Sua e-mail del 17 dicembre 2001”.

4. La Commissione europea ribadisce la necessità di un’ampia consultazione del pubblico da parte sua, prima di sottoporre certi testi legislativi o Libri bianchi. Tuttavia, il Parlamento, che è colegislatore, non è sufficientemente informato dei risultati di questa consultazione e soprattutto degli eventuali pareri divergenti, anche se minoritari.
La commissione per le petizioni, ovviamente, è riconoscente alla Commissione per l’aiuto da essa prestato nell’individuare i casi di scorretta applicazione del diritto comunitario e non desidera subissarla di critiche per partito preso, bensì ricordare ad essa in tutta franchezza che spesso per gli eccessivi tecnicismi dei suoi testi, che talvolta mostrano un’attenzione maniacale al dettaglio, talaltra contengono disposizioni alquanto vaghe, né il principio della certezza del diritto, né quello della proporzionalità sono rispettati.
5. Per restare sul terreno delle petizioni da noi trattate, la vostra relatrice ricorda che sono state necessarie oltre 80 petizioni e una “pressione” da parte della nostra commissione per ottenere che la Commissione europea si decidesse a presentare un ricorso contro uno Stato membro responsabile dell’espulsione di numerosi cittadini comunitari in violazione del diritto e della giurisprudenza comunitari. Le Autorità regionali di questo Stato interpretavano in modo erraneo il diritto comunitario, e questa interpretazione era resa possibile perché la versione linguistica del testo che, a parere della Commissione stessa, divergeva dalle altre lingue, e contribuiva così a un’applicazione molto restrittiva del diritto di soggiorno per i cittadini comunitari.
6. Altro esempio: le Autorità nazionali di uno Stato membro si rifiutano di sopprimere i dati figuranti nell’anagrafe degli stranieri, anche se ciò è in contrasto con la direttiva comunitaria sulla protezione dei dati a carattere personale. Questo Stato non aveva comunicato nei termini prescritti le misure nazionali di trasposizione della direttiva in questione e di essere sul punto di adottare una legge sul soggiorno dei cittadini comunitari, nel momento in cui una direttiva sullo stesso argomento è in discussione presso il Parlamento europeo (petizione N. 481/1998).
7. La commissione per le petizioni si è occupata di un gran numero di petizioni, recanti diverse migliaia di firme, sulla caccia agli uccelli selvatici, perché uno Stato membro aveva introdotto delle disposizioni che legalizzavano la caccia notturna (oltre che la caccia a specie migratorie), che sarebbero in contraddizione con la direttiva sulla caccia.

La Commissione europea sta tuttora valutando i nuovi decreti emanati da questo Stato sulle date della stagione venatoria, mentre la commissione per le petizioni deve prendere atto che “i servizi tecnici e scientifici della Commissione procedono ad un’analisi approfondita per stabilire se alcune di queste disposizioni violino la direttiva comunitaria” (petizioni N. 131/2000 e 497/2001).

8. A volte sono le convenzioni bilaterali fra Stati membri che non sembrano essere “allineate” alle disposizioni comunitarie. Ad esempio, la commissione per le petizioni è tuttora in attesa di conoscere i risultati delle analisi della Commissione concernenti la Convenzione bilaterale fra Austria e Germania sul trattamento degli invalidi di guerra per poter concludere l’esame di una petizione (N. 338/2000).

In altri casi, la Commissione europea è più pronta a pronunciarsi sull’incompatibilità delle norme nazionali. La commissione per le petizioni si compiace di sapere che la legislazione di uno Stato membro riguardante l’accesso alla professione di Controllore del traffico aereo viola due direttive comunitarie, e che la Commissione sta per adire la Corte di Giustizia (petizione N.604/2000).

Si potrebbero ancora citare le disposizioni che in certi Stati membri tassano le antenne paraboliche. Al riguardo, sono state necessarie ancora due sentenze della Corte di Giustizia, prima che questa tassa fosse riconosciuta dalla Commissione come contraria al principio fondamentale della libera prestazione di servizio (petizione N. 780/2000).

9. La vostra relatrice non intende continuare con questo farraginoso elenco. In conclusione, essa tiene solo a ricordare che non sempre il principio della trasparenza del processo legislativo è rispettato, dal momento che le riunioni del Consiglio non sono pubbliche e che l’organo che propone la legislazione comunitaria non è responsabile dinanzi all’opinione pubblica e agli elettori e non riesce tuttora a far passare l’informazione in un linguaggio accessibile, chiaro e comprensibile. Tutto ciò indebolisce fortemente la credibilità dell’intera Unione europea.

La commissione per le petizioni non può passare sotto silenzio il fatto che gli Stati membri e le loro amministrazioni periferiche, secondo i casi, siano molto reticenti a fornire alla Commissione europea le informazioni che la commissione per le petizioni richiede, giudicandole indispensabili per l’espletamento dei dossier. In tutti i casi, che si tratti di misure legislative, regolamentari o di situazioni di fatto, queste Amministrazioni rifiutano ogni cooperazione o la forniscono molto tardi. Malgrado sia stato a più riprese sollecitato dalla commissione per le petizioni ad impegnarsi, nel quadro di un rinnovato accordo interistituzionale, affinché le Autorità nazionali cooperino in modo adeguato con la Commissione europea e il Parlamento nell’esame delle petizioni, il Consiglio finora ha sempre fatto “orecchi da mercante” e di ciò ci rammarichiamo molto. È necessario constatare che solo quando la Commissione europea minaccia di adire o adisce la Corte di Giustizia delle Comunità europee in virtù dell’articolo 226 del Trattato contro uno Stato membro, quest’ultimo accetta di fornire le informazioni richieste, o di modificare le disposizioni legislative o regolamentari in contrasto con la normativa comunitaria.

La maggior parte delle osservazioni della vostra relatrice corrispondono ampiamente a

quelle formulate dalla commissione competente per il merito e, per quel che riguarda l'ambiente, dalla commissione competente per parere.
Si limiterà quindi a qualche conclusione di ordine generale.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. ritiene che la semplificazione e il miglioramento del quadro normativo, tanto nell'attuale Comunità quanto nell'Europa allargata, costituisca un imperativo e un obiettivo da perseguire e da raggiungere affinché la legislazione comunitaria sia più comprensibile e maggiormente accessibile, sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo, per gli utenti;
2. considera tuttavia che l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione UE non debba essere un mezzo per modificare *de facto* le procedure legislative e l'equilibrio istituzionale dei poteri in seno all'UE, vanificando così e facendo passare in secondo ordine il lavoro della Convenzione sul Futuro dell'Europa;
3. è del parere che la Commissione europea debba trarre maggior profitto dalla massa di informazioni che i suoi servizi raccolgono nell'esame delle petizioni, e da cui risulta che la legislazione comunitaria è spesso violata o non applicata anche a causa della sua complessità e della sua mancanza di chiarezza che la mette in contraddizione con le normative nazionali;
4. ritiene che il principio di trasparenza e di partecipazione democratica dovrebbe ispirare tutta l'azione della Commissione europea e dei suoi servizi, sia nella fase di consultazione preliminare che nell'applicazione della normativa. Una consultazione più larga possibile dei settori interessati e, in particolare, degli attori sociali e delle ONG, diventa quindi indispensabile;
5. sottolinea, in questo contesto, l'importanza dell'adozione e dell'applicazione rigorosa da parte della Commissione europea in primo luogo, ma anche delle altre Istituzioni, di un Codice di buona condotta amministrativa;
6. ritiene che la Commissione europea dovrebbe ricorrere maggiormente all'articolo 226 del Trattato, quando constatati che le Autorità nazionali non rispettano il diritto comunitario e non rispondono alle richieste di informazioni avanzate dalla commissione per le petizioni. Questa mancanza di informazioni priva la commissione per le petizioni di elementi di valutazione fondamentali per l'esame rapido della petizione;

7. ritiene che la credibilità della Comunità allargata e delle sue Istituzioni ben presto verrà meno, con un contraccolpo sul sostegno popolare, se non sarà affermata e ripristinata da misure globali che investano anche il processo legislativo nelle fasi di applicazione delle norme;
8. è convinta che un incremento delle risorse umane e materiali dei servizi interessati diventi indispensabile, in quanto favorisce e facilita la trasposizione e l'applicazione del diritto comunitario.