

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0269/2000

10 ottobre 2000

RELAZIONE

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo: “Legiferare meglio
1998: una responsabilità comune”
(COM(1998) 715 – C5-0266/2000 – 1999/2197(COS))

e sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo: “Legiferare meglio
1999”
(COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – 1999/2197(COS))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Joachim Wuermeling

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	12
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI.....	18

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettere del 4 dicembre 1998 la Commissione ha trasmesso al Parlamento le sue due relazioni al Consiglio europeo, "Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune" (COM(1998) 715 – 1999/2197(COS)).

Nella seduta del 13 giugno 2000 la Presidente del Parlamento europeo ha comunicato di aver deferito tale relazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari costituzionali nonché alla commissione per le petizioni (C5-0266/2000).

Con lettera del 4 novembre 1999 la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo la sua relazione al Consiglio europeo "Legiferare meglio 1999" (COM(1999) 0562 – 1999/2197 (COS)).

Nella seduta del 17 gennaio 2000 la Presidente del Parlamento europeo ha comunicato di aver deferito tale relazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari costituzionali (C5-0279/1999).

Nella seduta del 17 marzo 2000 la Presidente del Parlamento europeo ha comunicato di aver deferito la relazione, per parere, anche alla commissione per le petizioni.

Nella riunione del 23 novembre 1999 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore Joachim Wuermeling.

Nelle riunioni del 19 giugno 2000 e 9 ottobre 2000 ha esaminato la relazione della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 8 voti favorevoli, 0 contrari e 9 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Rainer Wieland (vicepresidente); Luis Berenguer Fuster, Charlotte Cederschiöld, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Bill Miller, Klaus-Heiner Lehne, Gary Titley e Diana Paulette Wallis.

I pareri della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 10 ottobre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo:

- **“Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune”**
(COM(1998) 715 – C5-0266/2000 – 1999/2197 (COS)) e
- **“Legiferare meglio 1999”**
(COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – 1999/2197(COS))

Il Parlamento europeo,

- viste entrambe le relazioni della Commissione (COM(1998) 715 – COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – C5-0266/2000)¹,
 - visti il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l’articolo 5 e il protocollo n. 7 del trattato di Amsterdam,
 - visto l'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 tra Parlamento, Consiglio e Commissione sulle procedure di applicazione del principio di sussidiarietà²,
 - sottolineando l’esigenza, più volte espressa dai cittadini europei nelle loro petizioni al Parlamento, di una maggiore semplificazione del diritto creato a livello europeo, la cui attuale complessità appare loro spesso sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti,
 - visto il parere del Comitato delle regioni del 13 aprile 2000,
 - 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 gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni (A5-0269/2000),
- A. considerando che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono principi giuridici sanciti dal trattato sull'Unione intesi a fare in modo che alle decisioni comunitarie sia data attuazione al livello più vicino possibile ai cittadini, fatta salva l'azione della Comunità nei settori di sua competenza esclusiva, qualora essa risulti opportuna, senza che i principi in questione incidano sulla ripartizione delle competenze all'interno degli Stati membri;
- B. considerando che, tenuto conto delle sfide che l’Unione deve affrontare a causa dell’ampliamento ad est, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità devono essere applicati in modo rigoroso nonché venire sviluppati ulteriormente,
- C. consapevole della necessità di estendere in alcuni settori l’azione dell’Unione in accordo con il principio di sussidiarietà, poiché l’intervento degli Stati membri non è più sufficiente,

¹ Non ancora pubblicate nella GU.

² GU C 329 del 6.12.1993, pag. 135.

- D. considerando che la legislazione vigente e quella proposta, in termini di qualità così come di applicazione, devono essere ispirate ai principi della trasparenza, della responsabilità, della coerenza, della proporzionalità e della semplicità,
- E. considerando che l'ordine del giorno del Consiglio europeo di Lisbona faceva riferimento alla necessità di migliorare il quadro regolamentare, soprattutto per le piccole imprese,
- F. facendosi interprete dello sconcerto che il cittadino europeo prova ogni volta che si trova di fronte ad una miriade di norme giuridiche, che hanno fonti e valori diversi, che gli rendono difficile avvalersi dei diritti di cui è titolare, o che ostacolano l'esercizio di questi stessi diritti, e gli rendono più arduo l'accesso alle possibilità di ricorso,
- G. consapevole che gli apparati amministrativi, sia nazionali che europei, a causa della complessità delle procedure e dell'opacità dei servizi, possono aumentare il sentimento di frustrazione e di allontanamento del cittadino europeo,
 - 1. ribadisce la necessità di consentire un'effettiva osservanza nel rispetto dei principi di trasparenza, responsabilità, proporzionalità e coerenza;
 - 2. ritiene che tale approccio migliorerà e semplificherà il quadro regolamentare;

I. Le relazioni

- 3. si compiace della regolare presentazione di relazioni sulla sussidiarietà, nonché delle relazioni di cui trattasi, ma chiede alla Commissione di fornire, nelle future relazioni, maggiori particolari in merito ad applicazione, dati statistici e valutazione del principio di sussidiarietà grazie ai quali si possa effettivamente giudicare in qual modo essa ha applicato il principio di sussidiarietà stesso;
- 4. chiede alla Commissione di inserire nelle sue future relazioni sul tema “legiferare meglio” un panorama e una valutazione dei motivi in base ai quali essa ha deciso di presentare un determinato regolamento o una determinata direttiva, e questo in modo da poter giudicare se i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono stati o no applicati;
- 5. chiede alla Commissione di presentare, in caso di modifiche dell'attuale legislazione CE, proposte codificate in cui siano integrati gli emendamenti alle attuali direttive e regolamenti;
- 6. chiede alla Commissione di creare una specie di tabella della legislazione “superflua” allo scopo di sopprimere tale legislazione e di modo che la legislazione esistente venga effettivamente semplificata nonché resa trasparente ed efficace;

7. ricorda che la relazione richiesta dal Consiglio europeo del 1992 deve vertere sull'applicazione del principio di sussidiarietà; constata che la relazione si propone di valutare anche altri aspetti come la qualità degli atti legislativi; si rammarica che essa non approfondisca a sufficienza il tema della sussidiarietà;
8. constata che la relazione non contiene alcuna proposta relativa all'applicazione del principio di sussidiarietà nella formulazione e nell'esecuzione di programmi di azione e di sostegno;

II. Sussidiarietà

9. constata che è importante che l'Unione europea delimiti chiaramente le sue competenze e quelle degli Stati membri, così da ridurre i conflitti sulla validità delle norme comunitarie;
10. si compiace dell'impegno della Commissione volto alla decentralizzazione, alla sussidiarietà e alla concentrazione sulle funzioni europee fondamentali³, auspica tuttavia una definizione chiara dei settori che, a vario livello, rientrano nell'ambito della responsabilità degli Stati membri, per evitare interferenze di competenze; non ritiene vantaggioso che la duttilità e la flessibilità comportino continue modifiche della ripartizione delle competenze tra i vari livelli decisionali; nutre pertanto riserve sull'impegno della Commissione per una "sussidiarietà attiva", qualora detto impegno dovesse comportare ulteriori incertezze nella ripartizione delle competenze;
11. ritiene che in occasione dell'attuale CIG sia indispensabile porre efficacemente la questione della ripartizione delle competenze fra i vari livelli amministrativi e reputa che ciò aumenterebbe la trasparenza e contribuirebbe a garantire un'applicazione più soddisfacente del principio di sussidiarietà;
12. ritiene che il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità debbano essere applicati in tutti i settori legislativi ed anche quando si tratta di decidere se una materia debba essere oggetto della legislazione sul mercato interno;
13. rileva con preoccupazione il sempre maggiore ricorso della Commissione a comunicazioni sull'applicazione di atti giuridici; ritiene che gli organi legislativi non debbano essere privati del loro potere deliberativo in nome del principio di sussidiarietà; invita la Commissione a presentare al Parlamento un elenco delle comunicazioni esplicative esistenti;
14. esorta la Commissione a far fronte alla "pressione legislativa" da lei criticata, laddove ritenga che le iniziative sollecitate non siano compatibili con il principio di sussidiarietà;
15. ritiene che, proprio ai fini dell'applicazione del principio di sussidiarietà, sia assolutamente necessaria la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo legislativo europeo e invita questi ultimi a rafforzare il controllo sull'operato dei governi degli Stati membri in seno al Consiglio;

³ Comunicazione della Commissione "Obiettivi strategici 2000-2005: 'un progetto per la nuova Europa'" (COM(2000) 154 del 9.2.2000)

16. invita i Parlamenti degli Stati membri a migliorare il controllo sulla legislazione e le politiche comunitarie e a chiedere maggiormente conto ai rispettivi governi della loro azione a livello europeo;

III. Allargamento

17. ribadisce la posizione della Commissione, secondo la quale il principio di sussidiarietà rivestirà un'importanza cruciale nella prospettiva dell'imminente adesione di fino a 12 Stati, in quanto l'allargamento potrebbe rendere necessaria una verifica delle modalità e della portata dell'azione legislativa nella Comunità;

18. è consapevole del fatto che la crescente eterogeneità delle condizioni di vita nell'Unione in seguito all'ampliamento costituirà un'enorme sfida per il processo legislativo; ritiene tuttavia che si possa giungere ad una soluzione di detti problemi tramite la formulazione di priorità politiche, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e la messa a punto di nuove politiche comunitarie atte a consentire un'effettiva e rapida integrazione dei nuovi paesi membri nell'attuale Comunità a 15;

IV. Altri aspetti

19. prende atto del notevole aumento del numero di documenti non legislativi (libri verdi e bianchi, comunicazioni, note esplicative) presentati dalla Commissione (per il 2000 sono previste circa 30 iniziative di questo tipo)⁴, ci tiene a rimarcare che il principio di sussidiarietà vale anche per questi atti;

20. prende atto con preoccupazione della tendenza della Commissione a presentare direttive quadro e codici di condotta; sottolinea che ciò comporta il rischio di creare un diritto di natura incerta, meno vincolante ("soft-law") e meno sicuro, il che si traduce in un'armonizzazione fittizia e in un'incorporazione aleatoria negli ordinamenti giuridici nazionali;

21. sottolinea, in merito all'intenzione della Commissione di ricorrere in misura maggiore alla conclusione di accordi volontari tra le parti interessate, che in tal modo viene sottratto il potere deliberativo agli organi legislativi e che dette forme sono pertanto adeguate solo laddove ciò non rechi pregiudizio agli interessi di terzi o al pubblico interesse;

22. chiede alla Commissione di fornire nelle sue prossime relazioni "Legiferare meglio" maggiori informazioni specifiche ed esempi circa l'applicazione del principio di sussidiarietà consentendo di valutare meglio come essa ha dato applicazione a tale principio;

23. chiede alle istituzioni che aderiscono all'accordo interistituzionale di stanziare maggiori risorse per aumentare l'efficacia delle varie procedure tese al miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria e, laddove possibile, semplificare tali procedure;

24. chiede alla sua Presidente di liberare adeguate risorse per il suo Servizio giuridico affinché

⁴ Cfr. "Programma di lavoro della Commissione per l'anno 2000", COM(2000) 155 del 9.2.2000.

si realizzi l'auspicato miglioramento della qualità dei testi legislativi nonché una maggiore efficienza e si assistano i relatori parlamentari nella redazione di proposte legislative;

25. si dichiara profondamente interessato alle iniziative concrete della Commissione finalizzate a promuovere nuove forme di governo europeo; chiede alla Commissione di indicare chiaramente con quali modalità e in quali settori ciò troverà espressione nel rispetto del principio di sussidiarietà e di presentare al Parlamento europeo un calendario concreto informandolo periodicamente dei progressi compiuti;
26. ritiene che occorra riconoscere ed estendere il ruolo crescente del Comitato delle regioni nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà;
27. chiede alla Commissione di fornire una base più sistematica alla cooperazione con le organizzazioni non governative nel campo della preparazione della legislazione, della gestione e dell'attuazione della politica; ritiene però importante constatare che la legittimazione democratica delle decisioni europee non può essere sostituita dalla partecipazione di ONG e sottolinea pertanto la funzione determinante del Parlamento europeo direttamente eletto;
28. si compiace che la Commissione abbia sviluppato iniziative relative alla valutazione dell'impatto delle proposte di norme comunitarie e chiede alla Commissione di sviluppare una "scheda del cittadino" che valuti la politica e la legislazione europea rispetto all'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini;
29. chiede alla Commissione di avanzare proposte relative ad un'attiva diffusione di informazioni per i cittadini circa i loro diritti e doveri emananti dalla legislazione e politica europea;
30. sottolinea che è necessario utilizzare maggiormente e in modo più accessibile le nuove tecnologie per informare meglio i cittadini europei sui diritti loro conferiti dal trattato dell'Unione e il diritto derivato, ed innanzitutto il diritto a presentare petizioni al Parlamento europeo;
31. è consapevole che l'opinione pubblica potrà dare un appoggio ancora maggiore ad un'Unione ampliata, se essa saprà dotarsi di obiettivi meglio definiti, di istituzioni più efficaci, ma soprattutto di norme giuridiche meno numerose ma più chiare, semplici e accessibili;
32. incoraggia la Commissione europea a progredire più velocemente nel processo di codificazione con il quale si abroghino atti legislativi divenuti superflui o pleonastici;
33. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, ai parlamenti degli Stati membri nonché al Comitato delle regioni.

MOTIVAZIONE

Le relazioni “Legiferare meglio” relative agli anni 1998 e 1999 presentate dalla Commissione testimoniano il suo impegno di rendere la legislazione dell’Unione europea più trasparente e maggiormente comprensibile sia dal punto di vista formale sia da quello materiale.

L’obiettivo è di garantire una maggiore vicinanza ai cittadini tramite l’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché grazie ad un migliore accesso ai documenti ufficiali. L’impegno della Commissione è documentato da una serie di relazioni presentate regolarmente a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo del 1992. Il Parlamento europeo e altre istituzioni quali il Comitato delle regioni formulano pareri sulle relazioni della Commissione e illustrano la propria posizione.

La presente relazione è suddivisa in quattro parti nelle quali, oltre a considerazioni di ordine generale, viene formulato un parere in merito alla sussidiarietà, alla dimensione dell’ampliamento e ad altri aspetti. Laddove la proposta di risoluzione è sufficientemente chiara, il relatore non fornisce ulteriori motivazioni.

In questa sede si richiama l’attenzione sui seguenti punti non trattati nella risoluzione:

I. Sussidiarietà

Il relatore rileva con soddisfazione che la Commissione ha deciso un’applicazione rigorosa della sussidiarietà nei termini in cui detto principio giuridico è enunciato nel trattato di Amsterdam e nel protocollo n. 7. Ritiene tuttavia che la diminuzione del numero delle proposte legislative registrata nel periodo cui si riferisce la relazione non rivesta un’importanza particolare ai fini del rispetto della sussidiarietà ed auspica piuttosto un approccio qualitativo, volto ad evitare un’eccessiva regolamentazione. La Commissione dovrebbe inoltre prestare un’attenzione particolare a che l’applicazione dei criteri di valutazione della sussidiarietà sia più chiara dal punto di vista procedurale e maggiormente comprensibile in quanto ai contenuti.

Il relatore condivide tuttavia l’opinione della Commissione, secondo la quale la sussidiarietà non è un principio rigido, bensì un “concetto dinamico” che richiede un maggiore o minore intervento comunitario a seconda dei settori. Non reputa tuttavia opportuno che la duttilità e la flessibilità comportino continue modifiche della ripartizione delle competenze fra i vari livelli decisionali.

II. Qualità legislativa

Il relatore condivide l’affermazione della Commissione, secondo la quale anche il Consiglio, il Parlamento europeo e gli Stati membri non possono sottrarsi alla responsabilità di legiferare meglio. Una legislazione di buona qualità deve tuttavia rispondere a criteri di maggiore semplicità e chiarezza, che sono alla base di una maggiore accettabilità della legislazione stessa da parte dei cittadini e di una corretta applicazione da parte delle autorità degli Stati membri. Va quindi sottolineata la primaria importanza di una futura semplificazione del diritto comunitario.

Vanno rilevate con soddisfazione le iniziative della Commissione volte alla semplificazione, alla codificazione e al consolidamento degli atti legislativi comunitari, nonché a garantire un

migliore accesso agli stessi. Al fine di una maggiore vicinanza ai cittadini è importante servirsi di tutti gli strumenti tecnici disponibili e garantire la massima facilità di uso. Una maggiore facilità di impiego delle basi di dati Celex e EUR-Lex (la banca dati basata su quest'ultima), che attualmente contiene già 500 atti legislativi consolidati in tutte le versioni linguistiche, è un passo necessario per aumentarne l'attrattiva.

A causa del crescente ricorso ad un numero decisamente maggiore di raccolte legislative non ufficiali e a banche dati e vista la sempre meno frequente consultazione della Gazzetta ufficiale, il relatore si chiede se, a lungo termine, sia necessario proseguire il difficoltoso lavoro di codificazione. Egli condivide l'opinione della Commissione, secondo la quale le modifiche apportate alle disposizioni legislative di base rendono difficile la loro codificazione, e la esorta a concertare maggiormente la pianificazione della codificazione e le modifiche delle disposizioni legislative.

III. Allargamento

Considerate le sfide poste dall'approfondimento e dall'allargamento dell'Unione europea, il relatore ritiene che l'applicazione di entrambi i principi debba essere facilitata da una definizione più chiara e precisa delle competenze dell'Unione, onde poter garantire una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini in merito alla ripartizione delle competenze nell'Unione. Condivide pertanto l'opinione del Comitato delle regioni, secondo il quale una suddivisione netta delle competenze facilita la possibilità di un maggiore ricorso a votazioni a maggioranza qualificata.

IV. Altri aspetti

È importante che, anche in futuro, le proposte legislative vengano trasmesse ai parlamenti nazionali in tempo utile affinché essi possano prendere posizione rispetto ai governi nazionali e migliorare in tal modo la qualità legislativa, facilitare l'applicazione del principio di sussidiarietà e garantire una maggiore legittimazione democratica delle decisioni.

2 maggio 2000

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo:
“Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune”
(COM(1998) 715 – C5-0266/2000 – 1999/2197 (COS))

e sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo
“Legiferare meglio 1999”
(COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – 1999/2197(COS))

Relatore per parere: Carlos Candal

PROCEDURA

Nella riunione del 23 febbraio 2000 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Carlos Candal.

Nella riunione del 18 aprile 2000 ha esaminato il progetto di parere.

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

Erano presenti al momento della votazione Vitalino Gemelli, presidente, Roy James Perry, vicepresidente, Carlos Candal, relatore per parere, Janelly Fourtou, Ingo Friedrich (in sostituzione di Christian von Boetticher), Laura González Álvarez, Margot Keßler, Ioannis Koukiadis, Mark Francis Watts, Rainer Wieland.

BREVE MOTIVAZIONE

I. Il messaggio di fondo ...

1. “Legiferate *bene!*, legiferate in modo *chiaro!* se necessario, *di meno* e se proprio è indispensabile ... *meglio*”. Sembra essere questo il messaggio delle petizioni del cittadino, la sua richiesta costante quando interroga il Parlamento europeo sul campo d’applicazione della legislazione europea, il rapporto che esso ha con le norme nazionali e la sua preminenza; quando infine si chiede se, nella situazione in cui si trova e che lo preoccupa, detenga un effettivo diritto soggettivo giudicabile o se non posseda invece soltanto un semplice interesse legittimo, del quale nessun giudice potrà o vorrà occuparsi.

2. Quasi in risposta a questa richiesta, la petizione presentata al Parlamento europeo spesso e innanzitutto rappresenta una chiara denuncia contro l’eccessivo numero di norme vigenti, delle loro contraddizioni, lacune, accavallamenti, mancanza di chiarezza, approssimazione e imprecisione: in conclusione un “*basta*” del cittadino. Se non cerchiamo di rimediare a questa situazione si rischia che il cittadino si disamori delle istituzioni europee e dei suoi rappresentanti. L’uomo della strada può perdere ogni speranza di far valere i diritti che la Comunità gli riconosce, se per far questo deve possedere un grado di conoscenza delle leggi, delle pratiche e delle persone che non può ragionevolmente raggiungere. Sarebbero invece privilegiati tutti coloro che hanno accesso all’aiuto dei consulenti e delle società di consulenza i cui uffici si sono moltiplicati da per tutto e che, dietro adeguato compenso, aiutano i privati a orientarsi nei meandri comunitari ... Ritorniamo così ad una società dualistica con i “perdenti” da una parte e i “vincenti” dall’altra, da evitare ad ogni costo.

3. Espressione di un potere regio, che a livello nazionale si è indebolito, senza tuttavia essersi consolidato al livello superiore, la legge troppo spesso è ben lungi dall’apparire chiara, semplice e precisa, come desiderano non solo i cittadini e gli operatori della vita economica e sociale, ma anche gli ambienti giuridici. La mancanza di precisione, la formulazione approssimativa, l’imprecisione della gerarchia delle norme fanno sì che non sia sempre facile avvalersi dei diritti derivanti dagli obblighi di legge: la norma invece di adempiere alla propria funzione primaria di disciplinare una materia, finisce per essere essa stessa fonte di conflitti. La complessità delle disposizioni legislative, la loro moltiplicazione “malsana” provocano una cacofonia di fondo che si traduce in una incomprensione del diritto applicabile: moltissime delle petizioni ricevute ne sono una valida testimonianza.

4. Il diritto è uno strumento privilegiato in quanto non solo è normativo, cioè ha il potere di attribuire ad una realtà di fatto l’effetto giuridico che esso ritiene adeguato, ma può anche decidere se questo fatto assumerà lo statuto di “fatto giuridico”. Come qualsiasi realtà in rapida evoluzione, il diritto “fatica” a volte a “seguire la realtà”: esso segue la sorte delle altre scienze umane che sembrano entrate in crisi, anche se in realtà è piuttosto l’intelligibilità delle nostre società eccessivamente complesse a essere entrata in crisi. Se i cittadini chiedono un diritto più chiaro e preciso è perché innanzitutto essi respingono la realtà estremamente complicata che “sfugge loro di mano”. Il Parlamento europeo deve capire il senso profondo di questo messaggio ed evitare a sua volta, per quanto possibile, di legiferare a oltranza e di utilizzare espressioni oscure e contraddittorie.

5. Negli esseri umani è profondamente radicato il senso della giustizia – infatti come l’Evangelista, parliamo di assetati, affamati di giustizia – e quindi qualsiasi diniego della giustizia viene sentito come una ferita profonda e una disfunzione stessa della società. Qualsiasi legge, decreto, regolamento che col suo formalismo rappresenti un ostacolo all’esercizio e alla tutela dei diritti dei cittadini amplia il fossato fra i cittadini e le istituzioni, ogni volta che queste ultime producendo il *diritto* provocano così *ingiustizia*. La lingua dei romani – alla quale siamo tanto tributari in materia di diritto, sottolinea questa relazione, in quanto sono utilizzati due termini aventi una stessa radice per le parole diritto (*jus*) e ingiustizia (*injuria*), quasi fossero un’interfaccia della stessa realtà. Con un modo di dire estremamente espressivo i romani dicevano: *summum jus summa injuria*; nel nostro caso potremmo tradurre liberamente con la frase: *di troppo di diritto si può morire...*

6. Siamo infatti colpevoli della tendenza che si manifesta in seno alla Commissione europea, e ripresa anche dal nostro Parlamento, di arguire sul carattere dinamico del principio di sussidiarietà per cercare di estendere ulteriormente l’azione della Comunità ben al di là dei limiti di sua competenza: se questa pratica dovesse essere perseguita per partito preso e senza discernimento, si potrebbe provocare per reazione un allontanamento del cittadino dall’Unione per “saturazione di leggi”. Sembra che il rischio sia reale, soprattutto in un momento in cui la Comunità e i suoi organi, tramite l’apparato burocratico, perpetuano le ben note opacità e complessità di alcune amministrazioni nazionali.

II. Strumenti all’altezza delle nostre ambizioni

1. Se la commissione per le petizioni chiede per la prima volta di essere ascoltata in materia di “legiferare meglio” è perché grazie alle petizioni ricevute, si trova in stretto e costante contatto con il cittadino, che si trova spesso di fronte alle disposizioni della legislazione nazionale ed europea, nelle loro relazioni talvolta imprecise e spesso inestricabilmente intrecciate fra loro.

2. Conoscendo quindi i sentimenti e gli auspici del cittadino, abbiamo il dovere di mettere ordine in questo settore, utilizzando i vari strumenti disponibili innanzitutto ricorrendo a **procedure di snellimento legislativo** e **ad una migliore redazione dei testi**, ma anche e soprattutto ad **una corretta applicazione del principio della proporzionalità** che consiglia di **rinunciare alla pratica**, non sempre abbandonata, **di volere disciplinare tutto a livello comunitario**, esautorando quello nazionale.

L’accordo interistituzionale sulla qualità redazionale dei testi legislativi, oggetto dell’eccellente relazione Palacio Vallelersundi, va nella direzione giusta e da parte sua la commissione per le petizioni se ne rallegra.

3. Se veramente vogliamo avvicinarci all’Europa del cittadino – e la petizione ne è testimone – dobbiamo affrontare tutto quello che direttamente o indirettamente la ostacola. Innanzitutto occorre pensare anche alle leggi. Per “legge” si può intendere una pluralità di norme – di grado e valore gerarchico diversi – che a livello comunitario disciplinano una certa materia con tutto un corollario di regolamentazioni e di disposizioni amministrative. Questo insieme di norme deve quindi essere ricordato con la legislazione nazionale preesistente, spesso in un contesto e in una tradizione giuridica diversa secondo gli Stati membri.

4. Occorre dunque che l'Unione *limiti la propria produzione legislativa, ne migliori la qualità e ne assicuri la trasparenza* conformemente d'altra parte al principio dell'articolo 1 del trattato che dice "Le decisioni [siano] prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

5. Ma non è sufficiente *ridurre l'inflazione legislativa* in quanto occorre *anche che la norma sia chiara e gli obblighi che ne derivano di facile comprensione*: ciò non avviene quando la fissazione dell'obiettivo e lo stesso obbligo sono immediatamente corredati da disposizioni contraddittorie, che ne indeboliscono o ne annullano la portata. Ne sono un esempio le disposizioni della direttiva "Televisione senza frontiere" in materia di quote maggioritarie da rispettare, mentre queste stesse quote devono essere raggiunte "nella misura del possibile". Il legislatore comunitario, per consentire un migliore inserimento delle disposizioni comunitarie nei sistemi giuridici nazionali, ha finito per accettare espressioni giuridicamente vaghe, imprecise, e di diversa applicazione secondo gli Stati membri.

6. La commissione per le petizioni non può che rallegrarsi del fatto che grazie a un processo di *codificazione*, sia stato abrogato un gran numero di atti legislativi: essa può solo incoraggiare la Commissione europea a procedere in modo ancora più rapido in questa direzione. Nello stesso modo la nostra commissione sottolinea l'utilità di un *migliore accesso da parte del cittadino europeo alle informazioni sul diritto comunitario* e sulle procedure amministrative, grazie al *ricorso alle nuove tecnologie*, ricorso che d'altra parte essa auspica di poter utilizzare per un migliore trattamento delle sue petizioni, in contatto e all'ascolto del cittadino.

7. Desideriamo concludere le nostre riflessioni attirando l'attenzione sul nuovo strumento che potrebbe spesso sostituire la legge comunitaria: si tratta di contratti o di accordi liberamente negoziati dalle parti interessate, ai quali si fa sempre più ricorso a livello nazionale. Questa tendenza, detta di *proceduralizzazione*, trasporta nella sfera contrattuale le questioni concrete e qualitative, che prima erano disciplinate dalla legge. Pur se ciò porta ad una diversificazione del regime giuridico del contratto secondo il suo oggetto, quindi a una pluralità di "contratti speciali", siamo favorevoli a questi accordi, perché non riteniamo che rappresentino un pericolo di moltiplicazione di conflitti di interessi. Questa tendenza si può riscontrare nel settore sociale, ad esempio negli Stati membri, nei quali si vuole introdurre la "settimana di 35 ore" senza che essa sia imposta per legge. Riteniamo che il ricorso a questo strumento possa in taluni casi corrispondere maggiormente alla necessità di cercare il consenso fra le parti interessate, rinforzando nel contempo i legami sociali. Questa procedura potrebbe essere estesa a diversi altri settori, soprattutto in materia di difesa del consumatore o dell'ambiente. Poiché essa risponde meglio all'esigenza di decentralizzare in seno a organizzazioni private e pubbliche, è più conforme alla concezione moderna del principio di parità e di legalità nell'esercizio e nell'organizzazione di un potere da parte degli stessi protagonisti. La Comunità, invece di pretendere ad ogni costo di sostituirsi al legislatore nazionale, potrebbe incoraggiare maggiormente e di sua stessa iniziativa il negoziato di questi accordi quadro per la definizione di regole di interesse collettivo.

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:

Paragrafo 1

sottolineando l'esigenza, più volte espressa dai cittadini europei nelle loro petizioni al Parlamento, di una maggiore semplificazione del diritto creato a livello europeo, la cui attuale complessità appare loro spesso sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti;

Paragrafo 2

considerando che il moltiplicarsi delle disposizioni legislative adottate a livello comunitario e la loro crescente complessità richiedono un maggiore coordinamento con la normativa nazionale preesistente, nonché una gerarchia delle disposizioni applicabili;

Paragrafo 3

facendosi interprete dello sconcerto che il cittadino europeo prova ogni volta che si trova di fronte ad una miriade di norme giuridiche, che hanno fonti e valori diversi, che gli rendono difficile avvalersi dei diritti di cui è titolare, o che ostacolano l'esercizio di questi stessi diritti, e gli rendono più arduo l'accesso alle possibilità di ricorso;

Paragrafo 4

consapevole che gli apparati amministrativi, sia nazionali che europei, a causa della complessità delle procedure e dell'opacità dei servizi, possono aumentare il sentimento di frustrazione e di allontanamento del cittadino europeo

Paragrafo 5

sottolinea che è necessario utilizzare maggiormente e in modo più accessibile nuove tecnologie, per informare meglio i cittadini europei sui diritti loro conferiti dal trattato dell'Unione e il diritto derivato, ed innanzitutto il diritto a presentare petizioni al Parlamento europeo;

Paragrafo 6

è consapevole che l'opinione pubblica potrà dare un appoggio ancora maggiore ad un'Unione ampliata, se essa saprà dotarsi di obiettivi meglio definiti, di istituzioni più efficaci, ma soprattutto di norme giuridiche, meno numerose ma più chiare, semplici e accessibili;

Paragrafo 7

incoraggia la Commissione europea a progredire più velocemente nel processo di codificazione con il quale si abroghino atti legislativi divenuti superflui o pleonastici;

Paragrafo 8

richiama l'attenzione sull'opportunità di ricorrere maggiormente agli accordi o convenzioni liberamente negoziati dalle parti interessate per trasporre nella sfera contrattuale le questioni concrete in precedenza disciplinate per legge: questo sistema di autoregolamentazione può rappresentare un'alternativa valida alla tendenza di legiferare su di tutto a livello comunitario.

21 giugno 2000

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo:
“Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune”
(COM(1998) 715 – C5-0266/2000 – 1999/2197 (COS))

e sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo:
“Legiferare meglio 1999”
(COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – 1999/2197(COS))

Relatore per parere: Max van den Berg

PROCEDURA

Nella riunione del 26 gennaio 2000 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatore per parere Max van den Berg.

Nelle riunioni del 3 e 18 aprile, 25 maggio e 20 giugno 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 13 voti favorevoli, 1 contrario e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione Johannes Voggenhuber (presidente f.f.); Margrietus J. van den Berg (relatore per parere); Enrique Barón Crespo, Richard Graham Corbett, Andrew Nicholas Duff, Olivier Dupuis, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Hanja Majj-Weggen, Cecilia Malmström, Hans-Peter Martin, Jacques F. Poos (in sostituzione di Adeline Hazan), José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (in sostituzione di François Bayrou), Dimitrios Tsatsos e Joachim Wuermeling (in sostituzione di The Earl of Stockton).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

I. Oggetto della relazione della commissione giuridica e per il mercato interno e del parere della commissione per gli affari costituzionali

Ogni anno la Commissione presenta la relazione "Legiferare meglio" sulla base della richiesta del Consiglio europeo di Edimburgo (dicembre 1992) e conformemente all'accordo interistituzionale dell'ottobre 1993⁵ relativo alla procedura per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Da alcuni anni tali relazioni coprono anche altri aspetti degli sforzi tesi a migliorare la legislazione. Dato che il Parlamento non ha potuto esaminare la relazione della Commissione al Consiglio europeo relativa al 1998, le relazioni relative al 1998 e al 1999 saranno esaminate congiuntamente.

Il Consiglio europeo di Vienna ha sancito i principi che devono presiedere all'applicazione del principio di sussidiarietà. Il Consiglio europeo di Helsinki si è accontentato di accogliere con soddisfazione la relazione e ha confermato la priorità riservata ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità nonché all'applicazione integrale del relativo protocollo del trattato.

L'esame dell'applicazione del principio di sussidiarietà non è una discussione sterile, in quanto è direttamente connesso alla questione di come avvicinare l'Europa ai cittadini. Negli ultimi anni la Commissione ha affrontato con maggiore attenzione il principio di sussidiarietà, come confermato dalla comunicazione della Commissione europea sugli obiettivi strategici 2000-2005⁶ nella quale afferma di volersi concentrarsi maggiormente sulle sue funzioni fondamentali assicurando che le priorità siano corrispondenti con le risorse umane e finanziarie a disposizione. La commissione per gli affari costituzionali segue con interesse le modifiche programmatiche della Commissione, la quale intende promuovere nuove forme di governo su scala europea mediante le quali i cittadini possano acquisire maggiore voce in capitolo sul modo in cui è governata l'Europa. Essa desidera altresì sviluppare nuove forme di partenariato tra i vari livelli di governo dell'Europa e pone l'accento sulla delega e sul decentramento nonché sugli effetti dell'ampliamento sul contenuto delle nostre politiche e sulle modalità della loro attuazione. La commissione per gli affari costituzionali attende di vedere le iniziative della Commissione in proposito e considera importanti il meccanismo di governo utilizzato nonché l'informazione periodica da parte della Commissione sui progressi compiuti.

II. Un concetto dinamico

Il protocollo relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea, considera il principio di sussidiarietà come il filo conduttore di come vanno esercitate le competenze nei settori sui quali l'Unione non ha competenza esclusiva.

La commissione per gli affari costituzionali ricorda che la sussidiarietà è un concetto dinamico ma anche positivo. Tale principio, che va letto assieme al principio di

⁵ GU C 329 del 6.12.1993, pag. 135.

⁶ COM(2000) 154.

proporzionalità⁷, fa sì che l'azione dell'Unione, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedono e, inversamente, ristretta o sospesa laddove essa non sia più giustificata.

Le conseguenze di quanto sopra sono rilevanti ed è necessario procedere a un'attenta valutazione. Non si tratta di rimettere in discussione le conquiste della Comunità europea o dell'Unione (*l'acquis communautaire*), né di limitare o ostacolare i futuri passi della Comunità. D'altro canto si possono individuare e bloccare le attività che l'Unione non è più tenuta a realizzare. Tutto ciò avviene conformemente alle disposizioni dell'accordo interistituzionale e dell'articolo 58 del regolamento del Parlamento europeo e sotto il controllo dei parlamenti nazionali e della Corte di giustizia.

Entrambe le relazioni della Commissione forniscono informazioni utili. La commissione per gli affari costituzionali rileva però che mancano informazioni specifiche ed esempi su come la Commissione ha applicato concretamente il principio di sussidiarietà da parte della Commissione. Tali lacune sono state parzialmente colmate dalla presentazione fatta dal rappresentante della Commissione, ma sarebbe preferibile se tali dati integrativi fossero ripresi nella relazione annuale.

Il principio di sussidiarietà⁸ non deve essere interpretato in chiave negativa, ma come un approccio positivo ad un migliore rapporto tra le autorità europee, da un lato, e i poteri nazionali, sub-nazionali, regionali e locali, dall'altro. Vige in materia una condivisione di responsabilità.

La commissione per gli affari costituzionali ritiene che, laddove la competenza dell'azione è affidata all'autorità più bassa, spetta automaticamente a quest'ultima adottare misure efficaci e nella fattispecie decisioni di carattere legislativo. In tali casi potrebbe essere consultato il Comitato delle regioni. La commissione per gli affari costituzionali ricorda peraltro il ruolo crescente del Comitato delle regioni in materia di applicazione del principio di sussidiarietà e ritiene che ciò debba essere riconosciuto ed esteso in modo sistematico. Inoltre anche i parlamenti nazionali devono essi ispirarsi al principio di sussidiarietà laddove, in qualità di organo intermedio, integrano la politica europea cui viene data esecuzione a livello regionale.

III. Il diritto di iniziativa della Commissione

La cosiddetta sussidiarietà attiva non può significare che la Commissione debba veder limitato il proprio diritto d'iniziativa o rinunciarvi. Ripartire le responsabilità non significa venir meno ad esse. Infatti una parte consistente della legislazione europea è elaborata su esplicita richiesta di uno o più Stati membri che devono quindi dar prova della necessaria lealtà. Dall'esame delle prassi concrete emerge infatti che il principio di sussidiarietà comporta per gli Stati membri un notevole grado di elasticità. L'azione delle istituzioni comunitarie non può tradursi nell'esenzione dalla norma, tanto più che è sufficientemente provato che il ritorno a procedure di cooperazione intergovernativa non è sinonimo di progresso.

Come già affermato nella precedente relazione⁹ il Parlamento continua ad esercitare il suo

⁷ Che comporta che l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

⁸ Che è disciplinato dal criterio di necessità e dal criterio di efficienza.

⁹ C4-656/1997.

controllo sull'azione coerente della Commissione. Le iniziative legislative annunciate devono essere effettivamente presentate previa verifica della conformità con il principio di sussidiarietà. La commissione per gli affari costituzionali ritiene che la Commissione debba indicare minuziosamente e a scadenze regolari le iniziative annunciate nel programma legislativo che non saranno elaborate.

IV. Altre misure

L'Europa potrà essere più vicina ai cittadini soltanto se essi capiscono dove va l'Europa. Finora le istituzioni europee non riescono a far salire l'indice di gradimento dell'Unione. I motivi di ciò sono complessi e molteplici, ma non si tratta di un fenomeno esclusivamente europeo.

L'applicazione sempre più frequente da parte della Commissione della consultazione prima di importanti iniziative legislative costituisce sicuramente un passo nella giusta direzione, ma che deve ancora essere perfezionato. In proposito la commissione per gli affari costituzionali si compiace del documento di lavoro della Commissione sulla cooperazione con le organizzazioni non governative dal titolo "Rafforzare il partenariato"¹⁰. L'esperienza di tali organizzazioni può contribuire ad aumentare l'efficacia e la qualità delle legislazione. Inoltre il trasferimento, ad esempio, di compiti di governo e di gestione a (consorzi di) ONG consente alla Commissione di lavorare in modo più efficiente e di concentrarsi maggiormente sulle sue priorità. In proposito occorre tutelare pienamente la funzione di controllo democratico del Parlamento. Meritano di essere sostenute anche le proposte della Commissione relative al Panel europeo delle imprese e la consultazione preliminare delle parti sociali o di servizi pubblici per iniziative legislative comunitarie perché incoraggiano la tendenza ad autodisciplinare i rapporti sociali.

In merito ai suoi obiettivi strategici per il periodo 2000-2005¹¹ la Commissione indica che ci si dovrà incentrare maggiormente su ciò che riguarda i cittadini. La commissione per gli affari costituzionali propone che la Commissione sviluppi una "scheda del cittadino" (per analogia alla scheda d'impatto per le PMI introdotta da Delors) che valuti le proposte di interventi e legislative in funzione dei loro effetti sulla vita quotidiana dei cittadini e sfoci in misure di informazione per i cittadini o misure compensative.

Qualità redazionale e semplificazione

Un passo importante verso una migliore qualità redazionale è stato compiuto con l'accordo interistituzionale del dicembre 1998 che è entrato recentemente in vigore. Questo accordo impone una nuova disciplina anche al Parlamento. La commissione per gli affari costituzionali ritiene che, prima ma anche dopo la redazione di un manuale interistituzionale prevista dall'accordo¹², sia auspicabile l'intervento del Servizio giuridico nella redazione di emendamenti a testi legislativi affinché quanto prima possa migliorare la loro qualità.

La commissione per gli affari costituzionali sottoscrive la valutazione della Commissione in relazione al progetto SLIM per la semplificazione della legislazione relativa al mercato

¹⁰ COM(2000) 11 def.

¹¹ COM(2000) 154 def.

¹² Misure di esecuzione, paragrafo a) (GU C 73, pag. 3).

interno, nel quale non pare vi siano progressi da segnalare. Essa deplora anche la scarsa efficienza delle procedure per il miglioramento della qualità redazionale della legislazione che resta al livello delle ambizioni. Essa ritiene peraltro che l'istituzione di procedure tese a migliorare la qualità dei testi regolamentari non debba comportare un allungamento dei tempi per l'esame delle proposte legislative in seno al Parlamento.

La commissione per gli affari costituzionali è fautrice anche a questo proposito di una semplificazione delle procedure amministrative in seno alle istituzioni europee. Non solo la legislazione deve essere di più facile impiego, ma anche le prassi quotidiane devono essere alleggerite di ogni gravame burocratico.

Accesso all'informazione

Il cittadino vuole essere informato con maggiore rapidità e completezza che in passato circa la legislazione applicabile. Occorre pertanto concentrarsi sul versante dell'offerta di informazioni. E' necessario garantire l'attuazione e il seguito delle iniziative attualmente avviate dalla Commissione, quali la proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione¹³, l'impiego di Internet e l'introduzione di un pubblico registro della corrispondenza del Presidente della Commissione. I cittadini devono essere informati non soltanto in modo passivo ma anche attivamente circa i loro diritti e doveri emananti dalla politica e dalla legislazione europea.

V. 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:

- chiede alla Commissione di fornire nella sua prossima relazione "Legiferare meglio" maggiori informazioni specifiche ed esempi circa l'applicazione del principio di sussidiarietà consentendo di valutare meglio come essa ha dato applicazione a tale principio;
- chiede alle istituzioni che aderiscono all'accordo interistituzionale di stanziare maggiori risorse per aumentare l'efficacia delle varie procedure tese al miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria e, laddove possibile, semplificare tali procedure;
- chiede alla sua Presidente di liberare adeguate risorse per il suo Servizio giuridico affinché si realizzi l'auspicato miglioramento della qualità dei testi legislativi nonché una maggiore efficienza e si assistano i relatori parlamentari nella redazione di proposte legislative;
- si dichiara profondamente interessato alle iniziative concrete della Commissione finalizzate a promuovere nuove forme di governo europeo; chiede alla Commissione di indicare chiaramente con quali modalità e in quali settori ciò troverà espressione nel rispetto del principio di sussidiarietà e di presentare al Parlamento europeo un calendario

¹³ COM(2000) 30 def.

concreto informandolo periodicamente dei progressi compiuti;

- ritiene che occorra riconoscere ed estendere il ruolo crescente del Comitato delle regioni nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà;
- chiede alla Commissione di fornire una base più sistematica alla cooperazione con le organizzazioni non governative nel campo della preparazione della legislazione, della gestione e dell'attuazione della politica; ritiene però importante constatare che la legittimazione democratica delle decisioni europee non può essere sostituita dalla partecipazione di ONG e sottolinea pertanto la funzione determinante del Parlamento europeo direttamente eletto;
- si compiace che la Commissione abbia sviluppato iniziative relative alla valutazione dell'impatto delle proposte di norme comunitarie e chiede alla Commissione di sviluppare una "scheda del cittadino" che valuti la politica e la legislazione europea rispetto all'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini;
- chiede alla Commissione di avanzare proposte relative ad un'attiva diffusione di informazioni per i cittadini circa i loro diritti e doveri emananti dalla legislazione e politica europea.