

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0235/2003

17 giugno 2003

SECONDA RELAZIONE

sulle comunicazioni della Commissione su semplificare e migliorare la
regolamentazione comunitaria
(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.....	6
MOTIVAZIONE.....	19

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 della Commissione 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 MacCormick, 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 erano allegati alla relazione.

La relazione era stata depositata il 6 dicembre 2002 (A5-0443/2002).

Nella seduta del 7 aprile 2003 la questione è stata rinviata in commissione, a norma dell'articolo 144, paragrafo 1, del regolamento.

Nella riunione del 18 marzo 2003 ha confermato il mandato di relatore a Manuel Medina Ortega.

Nelle riunioni del 22 aprile, 22 maggio e 17 giugno 2003 ha esaminato il progetto di seconda relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster (in sostituzione di Carlos Candal), Maria Berger, Michael Cashman (in sostituzione di François Zimeray, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Bert Doorn, Raina A. Mercedes Echerer, Francesco Fiori (in sostituzione di Janelly Fourtou, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pernille Frahm (in sostituzione di Alain Krivine, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, The Lord Inglewood, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Angelika Niebler (in sostituzione di Rainer Wieland), Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di Joachim Wuermeling), Anne-Marie Schaffner, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis e Stefano Zappalà.

La seconda relazione è stata depositata il 17 giugno 2003.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulle comunicazioni della Commissione su semplificare e migliorare la regolamentazione comunitaria (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 "Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" ", del 17 luglio 2002 (COM(2002) 412),
- vista la comunicazione della Commissione "Aggiornare e semplificare l'*acquis* comunitario" (COM(2003) 71),
- 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 della Commissione 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,

¹ GU C 211 del 22.7.1996, pag. 23.

- viste la sua risoluzione del 13 maggio 1997¹ 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 1994-1996, nonché le sue risoluzioni del 18 dicembre 1998² e del 20 ottobre 2000³ 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 1998⁴ 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* europea⁵,
- 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 finanziari⁶,
- vista la relazione, elaborata dalla Direzione generale Studi del Parlamento europeo, su richiesta della commissione giuridica e per il mercato interno, sulla valutazione dell'impatto della legislazione comunitaria, gli sviluppi e le pratiche attuali 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" deve 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 nazionali di collettività regionali e locali all'interno dell'Unione,

¹ GU C 167 del 2.6.1997, pag. 37.

² GU C 98 del 9.4.1999, pag. 500.

³ GU C 197 del 26.10.2000, pag. 433.

⁴ GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1.

⁵ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

⁶ T5-0035/2002.

- 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,
 - 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 i pareri del Comitato economico e sociale (CES0364/2002¹ e CES1029/2002²,
 - visto il parere del Comitato delle regioni (CDR 0263/2002),
 - 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),
 - vista la seconda relazione della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0235/2003),
- 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

¹ GU C 125 del 27.7.2002, pag. 105.

² GU C 61 del 14.3.2003, pag. 142.

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 poco chiari, 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 l'esercizio del 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 nei rapporti interistituzionali, che inoltre la segretezza al momento della discussione fa sì che sia impossibile cogliere 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 dalla 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 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 ; rileva che gli Stati membri devono impegnarsi pienamente nella semplificazione e nel miglioramento del quadro regolamentare nazionale; rammenta agli Stati membri la responsabilità che spetta loro per quanto riguarda la qualità del loro quadro regolamentare nazionale; dato che sono responsabili dell'applicazione del 90% della legislazione comunitaria e che la maggior parte dell'attività di regolamentazione avviene a livello nazionale e regionale;
 2. ritiene che la comunicazione della Commissione sia una lodevole dimostrazione di buone intenzioni, tuttavia ne deplora la vaghezza delle proposte;
 3. invita la Commissione a presentare proposte legislative che rispettino il metodo comunitario e non antepongano fattori tecnici come l'efficacia e la coerenza alla legittimità democratica e agli obblighi derivanti dai trattati;
 4. ritiene insufficienti i risultati dell'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; invita pertanto le istituzioni a vigilare in particolare affinché sia garantita una maggiore chiarezza per quanto riguarda definizioni e concetti giuridici;
 5. si oppone a qualsiasi tentativo di utilizzare l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione nell'Unione europea come uno strumento volto ad alterare *de facto* le procedure legislative e l'equilibrio tra i poteri delle istituzioni all'interno dell'Unione europea, dato che il principio della legittimità democratica, pietra angolare del sistema istituzionale dell'Unione, deve essere sempre rispettato;

6. insiste affinché la creazione di agenzie di regolamentazione non incida sulle competenze di codecisione e di controllo politico del Parlamento e del Consiglio;
7. ritiene che, allorché si applica la procedura di codecisione, sulla base di criteri e procedure definiti congiuntamente, il Parlamento europeo e il Consiglio potranno far procedere ad analisi d'impatto prima di adottare un emendamento sostanziale, sia in prima lettura, sia a livello di conciliazione; subito dopo l'approvazione dell'accordo interistituzionale sul miglioramento della qualità della legislazione, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero fare un bilancio delle proprie rispettive esperienze ed esaminare la possibilità di definire una metodologia comune;
8. sottolinea l'opportunità di tener conto delle possibilità offerte dalla coregolamentazione e dall'autoregolamentazione negli atti legislativi dell'Unione; precisa tuttavia che il Parlamento europeo deve partecipare debitamente all'elaborazione e al controllo di qualsiasi forma di coregolamentazione; ritiene che la Commissione debba essere politicamente responsabile dinanzi al Parlamento per quanto riguarda la verifica di qualsiasi forma di autoregolamentazione;
9. ritiene che la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, sottoposte a requisiti chiaramente definiti, avranno una funzione sempre più importante nel disciplinare taluni settori economici, specie in aree come quella del commercio elettronico in cui si devono prendere in considerazione interessi globali; ritiene che l'atto legislativo di base dovrà fissare gli obiettivi e gli ambiti di azione della coregolamentazione, oltre che prevedere l'intervento della Commissione in caso di violazione degli accordi da parte dei soggetti interessati; ritiene che si debba inoltre garantire la rappresentatività delle organizzazioni che partecipano alla coregolamentazione ed all'autoregolamentazione;
10. ritiene che qualsiasi misura di coregolamentazione, laddove sia giudicata utile a titolo di misura complementare, debba basarsi su un atto legislativo adottato congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento su proposta della Commissione e prevedere un diritto di richiamo (*call-back*) per rispettare pienamente le prerogative del legislatore democratico;
11. rileva altresì che il ricorso a tecniche non legislative, come gli accordi tra parti sociali e le modalità di autoregolamentazione da parte degli operatori economici, ha un carattere complementare; ritiene che il Parlamento e il Consiglio abbiano un'importante funzione nel vigilare su tali metodi alternativi, nell'interesse dei consumatori e delle imprese;
12. invita la Commissione ad illustrare in che modo e forma concepisce il "dialogo interistituzionale permanente" con le altre istituzioni e gli Stati membri, ricordato nel piano di azione; lo stesso dicasi per le "strutture separate" per l'esame accelerato delle proposte di atti giuridici semplificati;
13. accoglie favorevolmente la creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale per migliorare il quadro regolamentare; sottolinea il carattere politico e non meramente tecnico di questo gruppo di lavoro;

14. insiste affinché qualsiasi futuro accordo interistituzionale tenga debitamente conto dei seguenti principi essenziali di legittimità democratica:

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 suoi obblighi, quando agisce in qualità di legislatore, di trasparenza (articolo 207, paragrafo 3 del TCE) e di motivazione di ogni deliberazione legislativa (articolo 253 del TCE);
- d) il Consiglio, in qualità di legislatore, dovrebbe discutere e deliberare a porte aperte;
- e) garantire un corretto, rapido e puntuale recepimento delle direttive negli Stati membri, ponendo in essere controlli più puntuali e rigorosi sulla loro attuazione da parte delle amministrazioni nazionali;

Autoregolamentazione

- f) un controllo politico del Parlamento e del Consiglio equivalente a un diritto di richiamo (*call-back*);
- g) il previo accordo politico del Parlamento e del Consiglio qualora la Commissione rinunci a presentare una proposta per consentire il ricorso all'autoregolamentazione; una simile richiesta della Commissione deve enunciare chiaramente gli obiettivi ricercati nell'accordo di autoregolamentazione;
- h) 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;
- i) l'esame del progetto di accordo da parte del Parlamento, che potrà, in caso di disaccordo sul contenuto, invitare la Commissione a proporre in alternativa un atto legislativo;
- j) 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 un'esecuzione insufficiente o inadeguata dell'accordo, il Parlamento e il Consiglio possono chiedere alla Commissione di proporre al suo posto un atto legislativo;

Coregolamentazione e comitatologia

- k) 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;
- l) 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;
- m) 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 nonché un sovraccarico di lavoro di recepimento che può essere evitato;

Consultazioni, valutazioni d'impatto e semplificazione

- n) tutte le proposte dell'UE devono 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;
 - o) 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, gli organismi consultati e di rendere pubblici i contributi delle parti interessate a tali consultazioni;
 - p) la pubblicità di ogni valutazione d'impatto, che deve essere organizzata su basi comuni concertate;
 - q) l'accordo del Parlamento su tutti i programmi di semplificazione della legislazione comunitaria;
15. sottolinea che le disposizioni specifiche sul recepimento e sull'applicazione della legislazione comunitaria da parte degli Stati membri devono tener conto del fatto che esistono poteri legislativi devoluti all'interno di Stati membri federali o regionalizzati;
16. ritiene necessario che tutte le istituzioni dell'UE che partecipano al processo legislativo comunitario mettano a disposizione più mezzi al fine di migliorare la qualità redazionale della legislazione e di assicurare la coerenza e la chiarezza giuridica delle disposizioni legislative comunitarie;
17. esorta la Commissione a elaborare con maggiore scrupolosità le sue proposte legislative, in particolare per quanto riguarda una maggiore chiarezza delle definizioni e dei concetti giuridici;

18. sottolinea altresì che qualsiasi proposta legislativa deve rispettare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità;
19. ribadisce che occorre definire in via preliminare a quale livello sia preferibile legiferare nel rispetto dei criteri di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché lo strumento più idoneo da utilizzare una volta che la consultazione degli ambienti interessati e l'analisi di impatto avranno confermato la necessità di intervenire;
20. invita la Commissione a istituire un ciclo di formazione in seno alle istituzioni inteso a insegnare a coloro che sono strettamente coinvolti nell'elaborazione della regolamentazione come redigere in maniera chiara e semplice gli atti normativi;
21. incoraggia la Commissione a svolgere un'opera di codificazione e di consolidamento complessiva e sistematica, assicurando un continuo aggiornamento;
22. rileva la mancanza di chiarezza con riferimento al gran numero di pseudo-legislazioni (*soft law*) e al grado elevato di incertezza giuridica che ciò comporta per i cittadini e le imprese;
23. 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;
24. ricorda che il trattato distingue in modo molto preciso direttive, regolamenti e altri strumenti normativi; afferma che la scelta del tipo di atto, sulla base delle proposte della Commissione, nell'esercizio del proprio diritto di iniziativa, dovrebbe essere sottoposta ad una decisione politica da parte dei co-legislatori;
25. ritiene opportuno optare a favore del regolamento laddove la Comunità ha competenza esclusiva o, comunque, laddove sia necessario fissare direttamente diritti e doveri per i cittadini, mentre la direttiva dovrebbe prevalere negli altri casi;
26. ritiene che la scelta della base giuridica dell'atto dovrebbe costituire l'oggetto di un comune accordo tra Commissione, Consiglio e Parlamento sin dalla fase di programmazione, al fine di evitare i cambiamenti di base giuridica in corso di procedura che spesso portano a controversie che nuocciono alla buona immagine della Comunità;
27. ritiene che la Commissione debba informare il Parlamento e il Consiglio sulle pratiche di autoregolamentazione, dopo aver verificato che sono compatibili con le disposizioni del trattato e soddisfacenti sotto il profilo della rappresentatività delle parti interessate, della copertura settoriale e geografica e del valore aggiunto degli impegni assunti rispetto agli obiettivi del trattato;
28. 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 assocerebbe 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

¹ COM(2001) 428.

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

Commissione che stabilisce orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della 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 trilogio 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

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.

evitare, in sede di recepimento della legislazione comunitaria, di arrivare a un grado sproporzionato di dettaglio o di esigenze amministrative complesse.

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.