

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0230/2001

21 giugno 2001

RELAZIONE

sul progetto di accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi
(20371/1/00REV1 – C5-0588/2000 – 2000/2266(ACI))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatrice: Ana Palacio Vallelersundi

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE	5
MOTIVAZIONE	6

PAGINA REGOLAMENTARE

Il Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999 ha espresso l'auspicio che sia concluso un accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi. Di conseguenza, il 16 marzo 2000, i tre servizi giuridici del Consiglio, della Commissione e del Parlamento hanno parafato un progetto di accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato a tale tecnica (20371/1/00REV1 – 2000/2266(ACI)).

Nella seduta del 17 novembre 2000, la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale progetto di accordo interistituzionale alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito (C5-0588/2000).

Nella riunione del 22 novembre 2000, la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatrice Ana Palacio Vallelersundi.

Nelle riunioni del 29 gennaio 2001, 6 marzo 2001, 24 aprile 2001, 29 maggio 2001 e 21 giugno 2001 ha esaminato il progetto di accordo interistituzionale e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, The Lord Inglewood, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Bill Miller, Astrid Thors, Diana Wallis e Christos Zacharakis.

La relazione è stata depositata il 21 giugno 2001.

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

Proposta del Parlamento europeo sul progetto di accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi (20371/1/RIV – C5-0588/2000 – 2000/2266(ACI))

Il Parlamento europeo,

- visto il progetto di accordo interistituzionale (2037/1/RIV1 – C5-0588/2000),
 - vista la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0230/2001),
- A. considerando che l'Unione europea è una comunità di diritto,
- B. considerando che, in qualità di destinatari delle norme, i cittadini devono essere in grado di sapere rapidamente quali sono i loro diritti e quali i loro doveri,
1. è favorevole alla conclusione di un accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi; approva i termini del progetto di accordo interistituzionale; subordina la futura conclusione dell'accordo alla condizione che esso contenga una clausola formulata nel modo seguente:
- "Il presente accordo entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee.
- L'accordo si applica a ogni proposta di rifusione presentata a partire dal momento in cui esso entra in vigore.
- Trascorsi tre anni dall'entrata in vigore del presente accordo si procede a una valutazione della sua applicazione. A tal fine i servizi giuridici delle Istituzioni firmatarie dell'accordo presentano una relazione di valutazione e propongono, se del caso, i necessari adeguamenti".
2. invita la Commissione a intensificare i lavori di consolidamento elettronico dei principali atti normativi in vigore e a renderne accessibili i risultati via Internet.
3. incarica la sua relatrice, sotto l'autorità della Presidente del Parlamento europeo e in stretta collaborazione con la commissione competente, di condurre le trattative necessarie per realizzare le condizioni precedenti, con il Consiglio e la Commissione;
4. approva il progetto di accordo interistituzionale, a condizione che la clausola succitata vi sia effettivamente inserita; incarica la sua Presidente di firmare l'accordo interistituzionale, dopo che la clausola summenzionata ne è effettivamente parte;
5. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. Introduzione

In virtù del paragrafo 2 del progetto di accordo interistituzionale:

"La rifusione consiste nell'adozione di un nuovo atto normativo che integra in un unico testo le modificazioni sostanziali che introduce in un atto precedente e le disposizioni immutate di quest'ultimo. Il nuovo atto normativo sostituisce e abroga il precedente."

2. Le alternative

Tre sono attualmente gli strumenti che consentono di rendere più accessibili i testi modificati a più riprese:

- a) la codificazione
- b) la rifusione
- c) il consolidamento ufficioso di un unico documento elettronico (p.es. la base di dati EUR-lex mette a disposizione degli utenti numerosi documenti elettronicamente consolidati ed estremamente pratici).

La *codificazione* si dimostra spesso una procedura troppo lenta.

La *rifusione*, qualora applicata in buona fede da tutte le istituzioni interessate, potrebbe rappresentare lo strumento adeguato per codificare testi una parte dei quali è al contempo modificata.

Il *consolidamento elettronico ufficioso*, effettuato nella maggior parte degli Stati membri da privati con risultati economici interessanti, rappresenterebbe il modo più rapido per mettere a disposizione dei cittadini e dei giuristi degli strumenti di lavoro.

La rifusione è uno strumento utile, ma probabilmente meno efficace del consolidamento elettronico effettuato da privati.

3. L'esempio degli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, tutto il diritto federale è consolidato dall' "Office of the Federal Register", un ramo della National Archives and Records Administration¹.

Per quanto più in particolare riguarda le leggi, la sezione 112 del titolo 1 del Codice statunitense specifica:

« The Archivist of the United States shall cause to be compiled, edited, indexed, and

¹ www.nara.gov/fedreg/index.html

published, The United States Statutes at Large, which shall contain all the laws and concurrent resolutions enacted during each regular session of Congress ; ... »

La sezione 113 stabilisce che:

« The edition of the laws and treaties of the United States, published by Little and Brown, and the publications in slip or pamphlet form of the laws of the United States issued under the authority of the Archivist of the United States, and the Treaties and Other International Acts Series issued under the authority of the Secretary of State ***shall be competent evidence*** of the several public and private Acts of Congress, and of the treaties, international agreements other than treaties, and proclamations by the President of such treaties and international agreements other than treaties, as the case may be, therein contained, ***in all the courts*** of law and equity and of maritime jurisdiction, and in all the tribunals and public offices of the United States, and of the several States, without any further proof or authentication thereof. »

Ciò in pratica si traduce nella compilazione *strutturata e sistematica* delle leggi statunitensi nel Codice statunitense, accessibile su Internet (<http://fedlaw.gsa.gov/>).

L'esempio statunitense dimostra che l'accesso alle leggi non richiede un ricorso sistematico a procedure legislative di consolidamento o di rifusione.

4. La procedura di negoziazione del progetto di accordo interistituzionale

Il progetto di accordo è stato negoziato dai servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Al processo di negoziazione non hanno ancora partecipato deputati al Parlamento europeo.

Le trattative hanno avuto come base l'Allegato III, capitolo D, punto 17 delle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki:

"Migliori procedure di codificazione

17. Per accelerare i lavori sulla codificazione dei testi legislativi e aumentare la legislazione disponibile in una forma codificata e più perspicua

i) una scadenza rigorosa di 30 giorni è imposta in seno al Consiglio per le osservazioni delle delegazioni sulle proposte. Al Parlamento europeo dovrebbe essere chiesto di approvare le scadenze procedurali per la formulazione di un parere sulle proposte codificate;

ii) il Consiglio cercherà di conseguire quanto prima un ulteriore accordo interistituzionale con il Parlamento europeo e la Commissione sul ricorso a un metodo accelerato per la tecnica di "rifusione" (ossia: utilizzare l'opportunità offerta dalla modifica di un atto di base per una codificazione completa), purché restino impregiudicati i principi e lo spirito della tecnica di codificazione (*ossia codificazione senza sostanziali modifiche dei testi pubblicati*).

5. Il dilemma della rifusione

Qualsiasi proposta di rifusione contiene due elementi: una parte codificatrice e un elemento innovatore. Il ricorso alla rifusione comporta pertanto inevitabilmente uno dei due rischi seguenti:

5.1 Limitazione del potere di emendare del Parlamento europeo

Il potere del Parlamento europeo di emendare la parte codificatrice della proposta di rifusione potrebbe essere compromesso. Si tratta dell'espressione logica del principio di base della tecnica di rifusione.

Se nel contesto di una rifusione il Parlamento non avesse il diritto di emendare la parte "codificatrice", avrebbe meno diritti che nel caso di una semplice proposta di modifica di un atto esistente. In quest'ultima ipotesi il Parlamento potrebbe in effetti introdurre elementi complementari alla proposta iniziale con emendamenti che vanno un po' oltre la proposta stessa. La ricevibilità di tali emendamenti è una questione da negoziare con il Consiglio, piuttosto che una questione giuridica, purché sia rispettata l'essenza del diritto di iniziativa.

Se la Commissione proponesse la tecnica della rifusione per *questioni controverse*, con il pretesto dell'assoluta intangibilità della parte codificatrice delle sue proposte, il potere di emendare del Parlamento europeo potrebbe essere compromesso. A tale riguardo è sufficiente citare tre esempi:

- la proposta di direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del *tabacco* ((COM(1999) 594 def. – 1999/0244(COD)) presentata sotto forma di "*rifusione*";
- la questione dei *mercati pubblici* presenta talune caratteristiche di una fusione (COM(2000) 275 e COM(2000) 276 – 2000/0115 e 2000/0117(COD));
- la rifusione del *regolamento finanziario* applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (COM(2000) 461 – 2000/0203(CNS)) si è rivelata anch'essa estremamente controversa.

5.2 Insidie al potere di iniziativa della Commissione

Se il Parlamento europeo e il Consiglio non rispettassero la parte codificatrice (e in teoria "intoccabile") della proposta di rifusione, il *monopolio d'iniziativa* della Commissione rischierebbe di essere compromesso. In realtà, qualsiasi parte della proposta di rifusione può essere suscettibile di modifiche, ma non sono queste le intenzioni della Commissione.

6. La soluzione formulata nel paragrafo 8 del progetto di accordo

Il paragrafo 8 recita:

"*Qualora* durante il procedimento legislativo *risultasse necessario* introdurre nell'atto di rifusione modificazioni sostanziali di disposizioni che nella proposta della Commissione erano rimaste immutate, tali modificazioni saranno adottate secondo la procedura prevista dal trattato ai termini della base giuridica pertinente."

Tale disposizione non è necessariamente vincolante. Il paragrafo 8 è in realtà formulato in modo così generoso che rischia di pregiudicare l'elemento codificatore di una proposta di rifusione. Tale formulazione costituisce piuttosto quel genere di pericolo di cui al punto 5.2 (cfr. sopra).

Il regolamento dispone inoltre che gli accordi interistituzionali "possono essere allegati, *per informazione*, al regolamento." (Articolo 54).

7. È opportuno modificare il regolamento?

È necessario chiedersi se sia opportuno modificare le disposizioni del regolamento riguardanti la **ricevibilità degli emendamenti** (p. es. articolo 140, articolo 80) per assicurare un'efficace applicazione dell'accordo sulla rifusione.

Purtroppo, la mancanza di chiarezza del paragrafo 8 ("qualora risultasse necessario") ne rende poco utile la "trasposizione" letterale.

Il Parlamento europeo potrebbe vincolarsi più di quanto non preveda il paragrafo 8, per esempio dichiarando *irricevibile* qualsiasi emendamento alla parte codificatrice di una proposta di rifusione. Tale modifica del regolamento comporterebbe delle conseguenze nel senso della situazione descritta al punto 5.1.

È ad ogni buon fine opportuno ricordare che tutti gli accordi interistituzionali sono approvati a *maggioranza semplice* (articolo 54 del regolamento), mentre le modifiche al regolamento richiedono la *maggioranza dei deputati al PE* (almeno 314 voti).

8. Le prerogative degli altri organi eventualmente interessati da una procedura di rifusione

Il progetto di accordo sarà concluso dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, ma può in teoria essere applicato anche a procedure che coinvolgono altri organi comunitari. Esempi: l'articolo 95 del trattato CE (mercato interno) prevede la consultazione del Comitato economico e sociale; l'articolo 175, paragrafo 1 (ambiente) prevede la consultazione del Comitato economico e sociale e quella del Comitato delle regioni; l'articolo 279 (regolamento finanziario) prevede un parere della Corte dei conti.

Gli altri organi eventualmente interessati da una procedura di rifusione non sono vincolati da

un accordo che non hanno concluso ed è altresì chiaro che le tre istituzioni autrici dell'accordo devono rispettare pienamente i diritti di tali organi.

9. Una proposta di modifica del progetto di accordo interistituzionale

L'accordo interistituzionale può essere concluso, a condizione che vi sia inserita una clausola di valutazione.

Uno degli emendamenti proposti dalla relatrice è volto a inserire tale clausola nel *progetto di accordo interistituzionale*:

“Il presente accordo entra in vigore il giorno seguente alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

L'accordo si applica a ogni proposta di rifusione presentata a partire dal momento in cui esso entra in vigore.

Trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo, si procede a una valutazione della sua applicazione. A tal fine i servizi giuridici delle istituzioni firmatarie dell'accordo presentano una relazione di valutazione e propongono, se del caso, i necessari adeguamenti.”

È opportuno tenere presente che, nonostante i rappresentanti del Consiglio e della Commissione ritengano che le rispettive istituzioni possano accettare una clausola così formulata, l'approvazione di tale emendamento da parte della commissione giuridica o del Parlamento europeo non modifica automaticamente il progetto di accordo. In realtà, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo dovrebbero innanzitutto procedere alla modifica *ufficiale* del testo del progetto di accordo e quindi adottarlo *ufficialmente*. Ciò rischia di complicare e di prolungare inutilmente la procedura di conclusione.

La soluzione flessibile proposta dalla commissione giuridica consiste nell'integrare la *risoluzione del Parlamento europeo* di un nuovo paragrafo formulato come segue:

“4. approva il progetto di accordo interistituzionale, a condizione che la succitata clausola vi sia effettivamente inserita; incarica la sua Presidente di firmare l'accordo interistituzionale, dopo che la succitata clausola ne farà effettivamente parte;”

Senza tale emendamento, la commissione giuridica dovrebbe essere consultata una seconda volta (sul testo ufficialmente modificato) e la plenaria dovrebbe ancora una volta procedere a una votazione.