

III Sessione "Università"

RELAZIONI

Giuseppe Ciavarini Azzi

Direttore al Segretariato Generale della Commissione delle Comunità Europee. L'intervento del dr. Giuseppe Ciavarini Azzi era stato programmato per la I Sessione.

Presidente, Autorità, desidero innanzitutto ringraziare il Presidente Copertino che mi ha invitato per illustrarvi le iniziative delle istituzioni europee in tema di testi unici e di semplificazione.

A riguardo, mi viene spontaneo fare un'osservazione preliminare che di per sé può sembrare ovvia. La legislazione comunitaria, che è la legislazione ormai in vigore per la maggior parte delle attività economiche degli Stati membri, nasce, fin dalle origini, come un esercizio di drastica semplificazione. L'instaurazione del mercato unico ha consentito, infatti, di sostituire una sola regola europea al posto di 15 regole nazionali frammentate e talvolta conflittuali nei settori più svariati. Evidenti sono i conseguenti benefici per le imprese e per i cittadini tra cui, in primo luogo, i sensibili abbattimenti nei costi per le transazioni all'interno del grande mercato.

Tuttavia, il problema di una legislazione comunitaria semplice, chiara, accessibile si pone al legislatore comunitario così come al legislatore nazionale.

Le istituzioni legislative comunitarie, il Consiglio ed il Parlamento europeo e, soprattutto, la Commissione europea, che ha il potere di iniziativa legislativa, hanno attribuito, negli ultimi anni, una grande importanza ai lavori di preparazione dei testi unici e di semplificazione. Il bilancio è, ad oggi, decisamente positivo. Ma, prima di passare in rassegna le iniziative più significative in tema di testi unici e di semplificazione, vorrei sottolineare due punti di rilievo.

Prima osservazione: esiste una diversità tra il legislatore comunitario e il legislatore nazionale e regionale, e ciò in funzione delle specificità del diritto comunitario. In particolare la tecnicità delle materie trattate, che è maggiore rispetto alla media della legislazione nazionale, la complessità delle procedure di adozione, il multilinguismo (11 lingue ufficiali), la diversità di culture giuridiche nazionali di cui il diritto comunitario rappresenta spesso il punto d'incontro.

Se questi aspetti rendono il compito assai arduo, è anche vero che la maggior parte delle misure adottate a livello comunitario transitano - penso all'attuazione delle direttive - attraverso il diritto nazionale, regionale e a volte anche degli enti locali. Conseguentemente, la qualità del recepimento del diritto comunitario da parte del diritto nazionale riveste un ruolo essenziale. Serve a poco una buona qualità a livello comunitario, se poi l'attuazione nazionale, regionale o locale non è dello stesso livello.

Seconda osservazione: i lavori che attengono ai testi unici e alla semplificazione si situano, per la Comunità europea, in un approccio globale. Avrete forse sentito parlare di un'espressione: "legiferare meglio". Nel concetto di legiferare meglio la Commissione annovera le iniziative e le tecniche intese a porre in essere innanzitutto, una legislazione deliberata a livello adeguato, secondo il principio di sussidiarietà: la Commissione concentra la propria attenzione sugli interventi necessari e più incisivi, in modo da realizzare al meglio gli obiettivi per i quali le iniziative nazionali non sono sufficienti. Ma legiferare meglio significa anche proporre una legislazione commisurata agli obiettivi, secondo il principio di proporzionalità. Infine, una legislazione chiara e semplice.

Una conseguenza immediata di questo approccio, che cerchiamo di attuare dall'inizio degli anni '90, è la diminuzione del numero complessivo di proposte legislative formali della Commissione. Da 790 all'anno nel 1990 siamo arrivati a 550 nel '97. La tendenza decrescente è particolarmente rilevante per le proposte di legislazione nuova, cioè quelle innovative. Per queste iniziative siamo passati da 61 proposte nel '90 ad 8 del '97. Questa tendenza decrescente non è solo dovuta al rispetto del principio di sussidiarietà. Essa è anche il risultato del completamento del programma legislativo del mercato interno, e, in via più generale, della diversificazione degli strumenti dell'integrazione, del ricorso a misure non legislative ecc.

Si tratta, in sostanza, di "legiferare meno per agire meglio". Questo è lo *slogan* della Commissione

europea ed è anche il titolo di un rapporto che la commissione presenterà tra una settimana al Consiglio europeo di Cardiff, che riunisce i capi di Stato o di governo. Un rapporto al Consiglio europeo, perché si tratta ormai di un tema politicamente sensibile, soprattutto per certi Stati (quali il Regno Unito, la Germania, l'Olanda e anche la Francia...). Di questo rapporto troverete un certo numero di copie disponibili e sarete tra i primi in Europa a leggerlo.

Legiferare meno per agire meglio è un processo non facile, perché implica una nuova cultura legislativa e, come vedrete dal rapporto, la Commissione europea vi si è impegnata seriamente. I testi unici e la semplificazione sono, beninteso, parte integrante di questo nuovo approccio legislativo. Cominciamo con il primo tema del seminario, i testi unici.

La terminologia è un po' diversa a Bruxelles. Noi parliamo innanzitutto di "codificazione", intesa come codificazione costitutiva, che comporta l'abrogazione di tutti gli atti giuridici che si mettono insieme. Da un punto di vista tecnico, essa rappresenta un'impresa laboriosa, tenuto conto delle numerose modifiche a cui sono soggetti gli atti comunitari - in media 10; nel settore agricolo la media è di 30, con punte di oltre 70 - e della necessità di tradurre gli atti, in ogni fase, in 11 lingue. Inoltre, le norme comunitarie sono in costante evoluzione, perché il processo comunitario è qualche cosa che cammina in continuazione, e non è raro che la Commissione europea programmi una proposta di codificazione, e poi debba rinunciarvi perché il diritto sta cambiando; o, magari, anche quando il testo è sulla tavola del legislativo, Consiglio e Parlamento, ci si deve fermare perché ci sono nuove esigenze legislative che impediscono l'operazione fotografica della codificazione. Certo, c'è stato un accordo interistituzionale (Commissione, Consiglio, Parlamento) già nel 1994, per pianificare meglio i lavori e per accelerarli. I risultati sono buoni, ma non spettacolari. Dal 1992, la Commissione ha presentato 23 proposte di codificazione al Parlamento europeo e al Consiglio, per ora solo 8 sono state adottate dal legislatore. Entro il 2000 la Commissione prevede di presentare altre 25 proposte di codificazione.

In alternativa, per ovviare ai problemi che risultano dalla continua evoluzione della legislazione, la Commissione intende ricorrere maggiormente, ove possibile, alla tecnica che noi chiamiamo della "rifusione", in francese *refonte*, in inglese *recasting*.

Questa tecnica implica l'adozione, in occasione di modifiche apportate a un atto di base, di un atto giuridico nuovo, che, integrando queste modifiche, procede all'abrogazione dell'atto di base. Se si facessero sempre delle rifusioni non ci sarebbe più bisogno di codificare.

Ora, questa tecnica permette di ovviare alle difficoltà pratiche risultanti dalla mobilità delle norme, ma non sfugge, come la codificazione, alla necessità di una procedura legislativa formale. Questa difficoltà non esiste per quello che noi chiamiamo a Bruxelles "consolidamento". Il consolidamento è un'operazione condotta a fini meramente informativi, per soddisfare le necessità specifiche dei professionisti, delle imprese e di tutti gli utenti del diritto comunitario. Questa tecnica non ha valore giuridico, e comporta la sola integrazione delle diverse modifiche nell'atto di base, senza adottare giuridicamente un atto nuovo. Però è utile.

Dal 1995 e fino al marzo scorso, la Commissione europea ha realizzato più di 384 consolidamenti, attraverso i quali si è provveduto alla fusione di circa 2.800 atti, ciascuno dei quali nelle 11 versioni linguistiche, e i testi consolidati sono in già in gran parte accessibili gratuitamente su Internet, sul *server* interistituzionale Europa dell'Unione europea.

A proposito di accesso all'informazione, consentitemi di aggiungere qualcosa: la Commissione europea è consapevole delle difficoltà che incontrano gli operatori e utenti del diritto comunitario, e, in generale, i cittadini e intende fare tutto il possibile affinché le nuove tecnologie siano pienamente utilizzate. Il *server* Europa offre l'accesso a un'ampia gamma di atti e di informazioni giuridiche. Ad esempio, c'è EURlex, che permette di consultare le sentenze recenti della Corte di giustizia e la legislazione comunitaria in vigore: inoltre tutte le Gazzette Ufficiali sono per 20 giorni a partire dalla loro pubblicazione, in consultazione gratuita.

C'è anche un'azione che si chiama "Cittadini d'Europa", che informa i cittadini sui diritti di cui essi godono nell'Unione - lavoro, residenza, studio, formazione, ricerca, viaggi, parità di opportunità ed altro - nel momento in cui risiedono in un altro paese. A completamento di questa azione c'è un servizio di informazione che è in preparazione, e credo che sarà attivo a partire da luglio, di sostegno alle piccole e medie imprese.

Il successo di queste iniziative è già abbastanza alto, come dimostra l'evoluzione del numero di consultazioni registrate su questo *server*, che erano meno di 5.000 nel gennaio 1997, e circa 30.000

nel febbraio del 1998. Nel corso della prima settimana che ha fatto seguito all'adozione dei testi sull'Unione economica e monetaria, dell'elenco dei paesi che potevano entrare nell'Euro e della relazione sulla convergenza, questi documenti sono stati stampati dagli utenti di Internet più di 40.000 volte in una settimana.

Passo ora al secondo tema del seminario: la semplificazione legislativa. Essa comporta l'alleggerimento dei dispositivi vigenti, che talvolta disciplinano aspetti di dettaglio che ne appesantiscono l'applicazione e che richiedono, quindi, un intervento di razionalizzazione. Fin ora abbiamo presentato al legislatore comunitario molte proposte di semplificazione, in materia di concorrenza, in materia di agricoltura, in materia di statistica. Più di 60 negli ultimi cinque anni: una quarantina è stata adottata, e una ventina resta in attesa. Altre sono in corso di preparazione, come per esempio in tema di regolamentazione vitivinicola, che interessa molto l'Italia e che è tra le più complesse.

Vorrei illustrare il nostro modo di procedere. In alcuni casi, utilizziamo dispositivi che hanno un effetto trainante.

Uno si chiama SLIM iniziali del termine inglese "semplificazione della legislazione del mercato interno". È un metodo interessante: si scelgono i settori da semplificare, non solo insieme agli attori istituzionali - gli Stati membri e le istituzioni comunitarie - ma insieme ai diretti interessati, cioè l'industria e i consumatori. Un altro dispositivo interessante è la *task force BEST*. *BEST* sono le iniziali del termine inglese "semplificazione del contesto delle imprese". Questa *task force* composta di esperti indipendenti, aveva l'incarico di individuare i vincoli di natura legislativa e amministrativa, nazionali o comunitari, che gravano sulle piccole e medie imprese che possono frenare lo spirito di impresa, la competitività e l'occupazione. La *task force* ha fatto un rapporto che sarà presentato al Consiglio europeo. Ne troverete un certo numero di copie disponibili, anche in questo caso in anteprima, visto che i capi di Stato o di governo le esamineranno tra una settimana. La *task force BEST* ha esaminato le piste da seguire per migliorare settori chiave, quali le procedure amministrative, l'educazione e la formazione, le modalità di assunzione dei lavoratori dipendenti, l'accesso ai finanziamenti e infine la ricerca e la tecnologia.

Le raccomandazioni di *BEST* comportano delle iniziative di ampia portata, non solo a livello comunitario, ma anche a livello nazionale; ad esempio, si suggerisce l'istituzione di unità "di migliore regolamentazione" ai livelli politici più elevati, non solo presso la Commissione ma anche presso gli Stati membri e - perché no - presso le regioni. Queste unità avrebbero il compito di assicurare una certa coerenza e continuità della semplificazione legislativa.

Se è vero che la semplificazione legislativa è uno strumento necessario per una migliore percezione dell'Europa da parte del cittadino, per una migliore competitività delle imprese, e per un miglior governo delle politiche comunitarie, occorre anche fare una legislazione semplice *ab initio*.

Una maggiore attenzione alla qualità della redazione dei testi legislativi è un primo passo. Questo è importante per voi, ma è un problema ancora più importante per noi che abbiamo undici lingue ufficiali, che abbiamo quindici culture giuridiche diverse - ogni anno facciamo tradurre più di 30.000 pagine di documenti giuridici nelle lingue comunitarie.

Ma occorre anche comprendere meglio le esigenze dei destinatari della legislazione. Prima di predisporre delle proposte legislative, la consultazione degli ambienti interessati è sempre più necessaria. A livello comunitario ciò avviene in modo informale (riunioni, forum, conferenze) ma anche, e sempre più con il supporto di "libri verdi" o "libri bianchi", o ancora nell'ambito di comitati consultivi.

Per concludere, vorrei sottolineare che legiferare meglio è una delle chiavi per una gestione efficace dell'integrazione europea, per una Europa più vicina al cittadino, per dare nuovo vigore allo spirito di iniziativa e di impresa.

Certo, a livello europeo abbiamo fatto livelli sostanziali, però questo processo deve continuare ed amplificarsi. Non è solo la Commissione europea, che io qui rappresento oggi, a dover agire, questa è una responsabilità comune e condivisa con il Consiglio e con il Parlamento europeo. Voi comprenderete che non sono rari i casi in cui una proposta semplice, dopo che l'esame in sede legislativa, diventa complessa. Gli sforzi, quindi, devono essere fatti ad ogni livello.

Ma vorrei aggiungere che anche gli Stati hanno una responsabilità in proposito. Una triplice responsabilità. In primo luogo, essi devono curare l'attuazione effettiva delle norme comunitarie negli Stati - ciò vale pure per le regioni, nei limiti delle loro competenze. La percentuale media

dell'attuazione delle direttive è in netto incremento (94% alla fine del '97, ma questa è una media: la percentuale dell'Italia è del 92,5%). In secondo luogo, gli Stati e le regioni hanno il dovere di curare che provvedimenti di attuazione siano conformi alle norme comunitarie e che siano applicati correttamente. Terzo, ad essi incombe di vigilare anche sulla quantità e la qualità della propria produzione legislativa. Di fronte alla produzione nazionale il patrimonio legislativo comunitario è quantitativamente di misura modesta. Invece si osserva che molto spesso la produzione legislativa nazionale resta sempre copiosa e complessa. Ad esempio, dall'applicazione della direttiva 83/189, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche, emerge che le normative nazionali applicabili ai prodotti nel mercato interno sono in aumento e superano di gran lunga in numero, volume e complessità i provvedimenti adottati al livello comunitario.

È fondamentale, dunque, che anche gli Stati membri e le regioni si impegnino in azioni complementari per ridurre e semplificare la massa legislativa, in modo da raggiungere a pieno l'obiettivo di riduzione che ci accomuna. È una responsabilità comune, non si può lavorare a livello comunitario e poi non proseguire a livello nazionale, né l'inverso. Per questo ritengo pertinente l'invito che mi è stato fatto di partecipare al vostro seminario e ringrazio.