

I Sessione

Strumenti legislativi

INTERVENTI PROGRAMMATI

Manuela Guggeis

Servizio giuristi linguisti del Consiglio dell'Unione europea.

1) Iter legislativo tipo

I problemi relativi alla tecnica di redazione delle norme, così profondamente sentiti dagli addetti ai lavori, aumentano per numero e complessità quando si guardi alla legislazione comunitaria.

La presente relazione si prefigge di accennare a tali problemi, connessi con la particolarità dell'iter normativo comunitario, ad esempio un regolamento di base relativo ad una politica comunitaria.

Esso prende origine alla Commissione, dotata in base a molte norme del Trattato CE e CECA di un potere esclusivo di iniziativa (1).

Una volta infatti che la Commissione stabilisca la necessità o l'opportunità di regolamentare il settore per il quale essa possiede il potere di proporre un atto normativo, la *Direzione generale* competente per materia elabora un testo che sarà trasmesso al *servizio giuridico* (2).

Quest'ultimo formula un parere dopo aver esaminato merito e forma dell'atto.

Il documento, tradotto in tutte le lingue comunitarie, ritorna al servizio competente. Qualora si tratti invece di un regolamento di attuazione (adottato cioè su autorizzazione del Consiglio per dare esecuzione ad un regolamento di base), il testo è spesso sottoposto all'esame di un *comitato*. Tali comitati, di espressione governativa, raccolgono gli esperti nazionali del settore e permettono un confronto con le richieste dei singoli Stati membri. In tale sede il testo subisce profondi rimaneggiamenti che toccano sia il merito che la forma. La terminologia viene affinata, ma le formulazioni diventano spesso ambigue per consentire l'accordo delle parti.

Il testo così elaborato è dunque sottoposto ai *Commissari* i quali, in caso di procedura scritta, dispongono di un termine perentorio per manifestare il loro dissenso (in mancanza del quale il testo si intende approvato) e, nello stesso termine, ai giuristi linguisti della Commissione (*giuristi revisori*).

Nel caso invece di procedura orale il progetto o la proposta di atto è discusso e approvato direttamente nella riunione del collegio, previo esame da parte dei giuristi revisori.

Qualora si tratti di un atto della Commissione (ad esempio una norma di esecuzione di atti del Consiglio su delega di quest'ultimo) il testo, che ha assunto la sua forma definitiva, viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, in tutte le lingue ufficiali.

In caso di proposte d'atto del Consiglio, ed è il nostro esempio, il testo è inviato al Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio a sua volta provvede a trasmettere il testo al Parlamento europeo e agli altri organi dei quali sia necessario il parere. Le procedure di cooperazione e di codecisione costituiscono delle varianti della precedente. Esse sono caratterizzate da un intervento più incisivo del Parlamento europeo.

Al Consiglio riprende la procedura di riesame secondo il seguente schema:

- *gruppo di lavoro*; in esso sono presenti i delegati degli Stati membri. Lo scopo è quello di consentire un confronto delle varie posizioni e la risoluzione di eventuali difficoltà di natura tecnica; l'esame avviene articolo per articolo e permette di identificare le divergenze di natura politica o orizzontale che saranno appianate in sede di:

- *Comitato dei rappresentanti permanenti* (COREPER, art. 151 trattato CE); qui avviene la discussione politica del testo al termine della quale (se non c'è rinvio al gruppo di lavoro o ad una successiva riunione del Coreper) esso è presentato al:

- *Consiglio* per l'adozione secondo le diverse procedure e maggioranze richieste. L'adozione formale è però successiva perché il testo è inviato per "messa a punto" ai:

- *giuristi linguisti* (vedasi n. 3)

L'atto è infine pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, come sempre in tutte le

lingue comunitarie.

Come abbiamo notato dunque in questa sommaria descrizione, un atto comunitario può subire innumerevoli modifiche in ognuna delle varie fasi (modifiche che saranno però sempre meno incisive e radicali quanto più il procedimento è avanzato) ed è sottoposto all'esame dei giuristi linguisti:

- una volta, nel caso di atti della Commissione (il controllo avviene nella fase finale prima dell'approvazione da parte della Commissione);
- due volte, per gli atti del Consiglio su proposta della Commissione (il controllo presso la Commissione può assumere la forma di aiuto alla redazione, presso il Consiglio esso è effettuato su di un testo definitivo);
- tre volte, per gli atti adottati in codecisione con il Parlamento europeo (la revisione è affidata al Parlamento ad un apposito servizio che lavora in stretto contatto con i giuristi linguisti del Consiglio).

2) Il multilinguismo nella CE ed i problemi giuridici connessi

Prima di affrontare la descrizione dei compiti dei giuristi linguisti è indispensabile spiegare il *regime linguistico* che regge tutta la vasta produzione normativa comunitaria ed i problemi connessi.

Per quanto riguarda i Trattati CE, Euratom, UE e le convenzioni tra gli Stati membri (3), le *lingue ufficiali* sono dodici e cioè: il danese, il finnico, il francese, il greco, l'italiano, l'olandese, il portoghese, lo spagnolo, lo svedese, il tedesco ed infine l'irlandese.

Per quanto riguarda gli atti delle istituzioni dell'unione europea (4), le lingue ufficiali e le *lingue di lavoro* (cioè le lingue usate per il funzionamento interno delle istituzioni) sono invece undici, dal momento che l'Irlanda ha rinunciato allo status di lingua ufficiale - e di lavoro - per l'irlandese (5).

Il caso della Comunità europea è unico al mondo in quanto il numero delle lingue ufficiali supera di gran lunga quello di altre istituzioni internazionali o paesi che agiscono in regime di plurilinguismo (6). In base a tale sistema tutti gli atti normativi comunitari sono tradotti in undici lingue ed ogni versione è autentica, fa cioè ugualmente fede.

Conseguenza di tale regime è che anche tutti i documenti di lavoro connessi debbono essere tradotti in tutte le lingue (ed essere disponibili in ogni fase dell'iter) e che per ogni riunione di lavoro (riunione degli organi istituzionali, comitati, gruppi di lavoro) deve, o dovrebbe (7), essere previsto un regime di interpretazione da tutte le lingue verso tutte le lingue comunitarie.

Uno sforzo organizzativo immenso che giustifica un servizio di traduzione ed interpretariato che è il più grande al mondo, perché si continui a mantenere tale regime, nonostante la mole sempre crescente di lavoro e la prospettiva di un nuovo allargamento della Comunità, è agevole a comprendersi.

Non solo ragioni di ordine politico e diplomatico rendono impossibile la restrizione del numero delle lingue ufficiali (i paesi colpiti diventerebbero di serie "B" e verrebbe meno la *par condicio* degli Stati membri), ma insorgerebbero gravi problemi di "conoscibilità" dei testi normativi, soprattutto di quelli dei testi nati ad operare nei singoli ordinamenti giuridici senza mediazione statale.

Non solo, ma demandando la traduzione (non ufficiale) agli Stati interessati, si rischierebbero divergenze terminologiche e andrebbe perduta la lunga e preziosa esperienza accumulata dai servizi di traduzione della CE.

Il rischio di divergenze terminologiche in testi aventi portata normativa è infatti onnipresente nella prassi comunitaria ed il costante e paziente lavoro dei traduttori, prima, e dei giuristi linguisti, poi, ha come scopo precipuo quello di ridurre al minimo "gli incidenti".

Che ciò sia in parte riuscito è dimostrato dal fatto che la Corte di giustizia delle Comunità europee è stata investita nei suoi quarant'anni di attività di poche cause aventi come oggetto della controversia un problema linguistico (8).

La cosa stupisce ancora di più se ci si sofferma a riflettere sui seguenti punti:

- Come si è visto al paragrafo 1), le procedure decisionali sono complesse e caratterizzate - a differenza di quanto avviene a livello nazionale o regionale - non da un confronto tra varie componenti politiche democraticamente elette ma dalla negoziazione tra i vari Stati membri, tutti ugualmente sovrani e portatori di interessi, prevalentemente economici, aventi portata nazionale.
- In sede decisionale convergono dunque esperienze e tradizioni giuridiche diverse (si pensi solo alle

differenze tra common law e ordinamenti continentali); le nozioni giuridiche non sempre corrispondono nei vari ordinamenti; le categorie ricoprono campi diversi o solo in parte coincidenti.

- A ciò si aggiunge che è invalsa la prassi di redigere i progetti di atti in inglese o francese. Gli autori del testo sono spesso persone non di madre lingua inglese o francese e le modifiche che intervengono sono fatte nella lingua del proponente, tradotte in francese o inglese, e ritradotte nella versione finale.

Il risultato di quanto esposto sono il cosiddetto gergo comunitario e le formulazioni a volte vaghe, ambigue ed imprecise.

Il primo è dovuto alla necessità di trovare un linguaggio autonomo che non suggerisca fuorvianti analogie con istituti che non esistono in tutti gli Stati membri. Le seconde nascono dalla necessità di pervenire ad un "minimo comune denominatore" che consenta alla "costruzione europea" di progredire, pur tra le mille ben conosciute difficoltà.

3) L'attività del giurista linguista

Questo è il panorama in cui si inserisce l'attività dei giuristi linguisti.

Come abbiamo visto esistono un gruppo di giuristi revisori incorporato nel servizio giuridico della Commissione ed uno di giuristi linguisti incorporato nel servizio giuridico del Consiglio; è di prossima formazione un ristretto nucleo di giuristi linguisti presso il Parlamento europeo.

Alla Commissione i giuristi revisori sono due per ogni lingua comunitaria, tranne che per il francese e l'inglese dove la mole di lavoro ha richiesto che il loro numero fosse portato a tre.

Al Consiglio lavorano tre giuristi linguisti per lingua.

Come dice il nome, un giurista linguista è al contempo dotato di formazione giuridica (oltre alla laurea in giurisprudenza sono criteri preferenziali una precedente esperienza professionale e soggiorni di studio all'estero) e di conoscenze linguistiche approfondite (in almeno tre lingue comunitarie).

Suo compito è la revisione giuridico linguistica di tutti gli atti normativi comunitari.

Più in particolare ogni testo è sottoposto alle seguenti verifiche:

- verifica della concordanza linguistica tra le varie versioni. Si tratta del lavoro più delicato che richiede una stretta collaborazione con i traduttori e gli esperti nazionali, - dato il carattere estremamente tecnico dei testi -, l'uso di strumenti quali dizionari giuridici, vocabolari, glossari, e la consultazione delle basi dati della Comunità europea. Quest'ultime consentono di reperire formulazioni simili, testi analoghi e terminologia entrata oramai in uso corrente.
- verifica dell'osservanza delle norme di tecnica legislativa;
- esame formale del titolo, della base giuridica, dei "considerando", della partizione del dispositivo, delle formule standard;
- controllo della coerenza interna dell'atto e della continuità rispetto ad atti precedenti.

A tal fine sono stati realizzati: dalla Commissione le "Règles de technique législative", dal Consiglio il "Formulario degli atti". Si tratta di compendi delle norme di tecnica legislativa vigenti in ambito comunitario, elaborate nel corso degli anni dai rispettivi servizi giuridici.

Lo studio dell'atto è spesso preparatorio alla riunione tra tutti i giuristi linguisti competenti per quel testo cui possono partecipare, nel caso dei giuristi linguisti del Consiglio, gli esperti nazionali, uno o più rappresentanti della Commissione, del Segretariato generale del Consiglio, del servizio giuridico.

Scopo della riunione è quello di chiarire tutte le questioni formali e di concordanza linguistica aventi carattere orizzontale, riguardanti cioè tutte le versioni.

Proposte di modifica sostanziale del testo possono essere infatti accettate solo qualora tutte le delegazioni siano presenti e se vi è l'accordo anche di Commissione e Consiglio. L'opposizione di un solo delegato è sufficiente a far respingere la proposta.

Come abbiamo visto al n. 1), l'intervento dei giuristi linguisti precede la pubblicazione dell'atto.

Siamo dunque nella fase finale del processo decisionale, durato spesso anni, dove i cambiamenti sono, per ragioni di opportunità politica, malvisti.

Nonostante i margini di manovra siano dunque limitati, si è assistito nel corso degli ultimi anni ad un sempre crescente interesse da parte degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie ai problemi di tecnica legislativa.

L'elevato numero di norme ed il loro talvolta ambiguo rapporto, i testi criptici e la difficoltà di ricostruirli, quando hanno subito continue modifiche (tanto per citare alcuni dei problemi), ma soprattutto la domanda sempre più insistente di trasparenza, chiarezza e "sensibilità ai bisogni dei cittadini europei" hanno portato a numerose prese di posizioni ufficiali (cfr. per esempio le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, la risoluzione del Consiglio, dell'8 giugno 1993, relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria), ed alla presentazione da parte di alcuni paesi membri di progetti di protocollo sulla qualità della normativa europea da accludersi al Trattato sull'Unione europea (in caso di approvazione di quest'ultima proposta le norme di tecnica legislativa non sarebbero più mere linee direttrici ma diventerebbero norme vincolanti).

Si moltiplicano anche le riflessioni sull'organizzazione del lavoro dei giuristi linguisti, sulla possibilità di intervenire prima ed in maniera più incisiva sul testo.

Anche se è presto per dire se tutto ciò sfocerà in misure concrete e quali esse saranno, sono pur tuttavia da considerarsi come estremamente positivi l'aumentata sensibilità verso tali problemi ed il moltiplicarsi di iniziative volte ad affrontarli. I tempi saranno sicuramente lunghi, ma il processo innescato è irreversibile.