

**NOTA**

---

**Oggetto:**        **Nota relativa alla sessione plenaria**  
                      **– 23/24 maggio 2002, Bruxelles <sup>1</sup>**

---

**I.    Apertura della sessione plenaria**

1.    Il Presidente della Convenzione, sig. Valéry Giscard d'Estaing, ha aperto la sessione. Era assistito dai due vicepresidenti, sigg. Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene.

Il Presidente ha sottolineato che dai primi dibattiti della Convenzione è emersa un'impressione di disordine imperante, per quanto riguarda sia la descrizione dei compiti dell'Unione sia il modo in cui essi sono esercitati, dovuta in gran parte al numero elevato di testi in cui tali compiti sono descritti (trattati, allegati, altri testi, ecc.) che costituiscono un corpus complesso e di difficile comprensione.

2.    Successivamente il Presidente ha accolto il contributo della Commissione del 22 maggio come atto importante e positivo che sarà attentamente studiato dalla Convenzione, unitamente agli altri contributi. Più tardi (alla ripresa della sessione, il mattino del 23 maggio) il Presidente ha comunicato che il Presidente della Commissione, sig. Prodi, l'aveva informato che la Commissione intende presentare un ulteriore documento sulle istituzioni, verso fine agosto o nel mese di settembre, e che egli stesso è disposto a partecipare a una sessione plenaria per uno scambio di opinioni con i Convenzionali.
3.    Il Presidente ha anche espresso soddisfazione per l'adozione da parte del Parlamento europeo della risoluzione sul rapporto Lamassoure relativo alle competenze dell'Unione.

---

<sup>1</sup>    Il resoconto integrale della sessione plenaria figura nel sito [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)

4. Rispondendo a talune richieste di affrontare in primo luogo la questione delle istituzioni, il Presidente ha fatto notare che l'esame di tale problema verrà avviato una volta terminati la fase di ascolto e l'esame dei compiti dell'Unione, in quanto le istituzioni sono definite in funzione delle missioni da svolgere e non viceversa.
5. Per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori il Presidente ha annunciato che il ritmo dei lavori della Convenzione si intensificherà. Ha segnalato tre innovazioni:
  - la creazione dei primi gruppi di lavoro (cfr. il punto III in appresso);
  - la pratica dei cartellini blu (interventi di un minuto in risposta a interventi principali) sarà integrata dall'introduzione di un diritto di replica (da segnalare con un cartellino verde), della durata di un minuto, a favore di coloro che sono stati interpellati;
  - l'istituzione di una breve pausa, a metà pomeriggio, per consentire ai Convenzionali di intavolare conversazioni personali tra di loro.

## **II. Svolgere con successo i compiti dell'Unione: efficienza e legittimità**

6. Il Presidente ha introdotto il dibattito ricordando che esso costituisce il seguito della sessione precedente nel corso della quale la Convenzione aveva individuato una serie di principi e taluni orientamenti e priorità in vista della definizione dei compiti che l'Unione deve o dovrebbe svolgere. La sessione in corso ha lo scopo di approfondire tali principi e orientamenti esaminando se l'attuale delimitazione delle competenze corrisponda ai compiti dell'Unione identificati dalla Convenzione, nonché di valutare i mezzi atti a garantire l'attuazione di tali competenze con la massima legittimità ed efficienza possibili.

Il Presidente ha ricordato che, quale base per il dibattito, la Convenzione aveva ricevuto vari documenti: una nota di riflessione (CONV 47/02) sul problema della delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri; una seconda nota di riflessione (CONV 50/02) sugli strumenti giuridici e le procedure decisionali di cui dispone l'Unione per esercitare le sue competenze; e infine una nota (CONV 54/02) contenente un questionario volto a strutturare il dibattito.

La discussione su questo punto si è concentrata su questi tre grandi temi.

**a) *Delimitazione delle competenze***

7. È necessario stabilire se l'attuale sistema di delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri corrisponda ai compiti dell'Unione identificati dalla Convenzione o se occorra chiarirlo maggiormente, e come garantire il rispetto di tale delimitazione, in particolare del principio di sussidiarietà.

Per la maggioranza degli interventori esiste una corrispondenza di principio tra le competenze dell'Unione e i compiti che essa svolge, anche se sarebbe necessario chiarire maggiormente il sistema di delimitazione delle competenze e rafforzare queste ultime in taluni settori.

8. Per quanto riguarda i settori per i quali le competenze dell'Unione andrebbero rafforzate gran parte dei Convenzionali hanno citato la politica estera comune, soprattutto la necessità che l'Europa parli all'unisono, nonché la politica relativa a uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare per gli aspetti che richiedono un'azione transfrontaliera. Sono state anche citate la necessità di conferire poteri operativi all'Europol, mediante l'inserimento nel trattato di una disposizione all'uopo, nonché l'importanza di un controllo parlamentare e giudiziario dell'Europol.

Molti hanno menzionato l'esigenza di un maggior coordinamento delle politiche economiche come corollario dell'unione monetaria. Altri hanno sostenuto la necessità di non dissociare tale unione dalla politica sociale e occupazionale.

9. Quanto al bisogno di chiarire il sistema di delimitazione delle competenze, dalla maggioranza degli interventi è emersa la necessità di mettere il cittadino al corrente di "chi è responsabile di cosa" all'interno dell'Unione europea e la propensione per una descrizione delle competenze più chiara e operativa. È stato tuttavia sottolineato che tale chiarificazione non deve condurre a una modifica del sistema né all'elaborazione di un elenco positivo o negativo di competenze.

Per conseguire detta chiarificazione sono state proposte varie alternative:

- introdurre nel trattato una disposizione che precisi che le competenze spettano agli Stati membri, salvo nei casi in cui esse vengono attribuite all'Unione;
- stabilire nel trattato una distinzione più chiara tra le varie categorie di competenze;
- riscrivere gli articoli dei trattati relativi agli obiettivi dell'Unione al fine di chiarirli;
- precisare i poteri legislativi ed esecutivi dell'Unione;
- ricordare, negli articoli 94, 95 e 308 del trattato CE i limiti fissati dalla Corte di giustizia per il ricorso a tali disposizioni.

10. I Convenzionali hanno sottolineato la necessità di rafforzare il controllo politico del rispetto dei principi di delimitazione delle competenze e di sussidiarietà. Molti ritengono che tale controllo debba essere essenzialmente di natura parlamentare. A tal fine sono state proposte varie ipotesi:

- necessità di rafforzare il controllo dei Parlamenti nazionali sui rispettivi governi nel momento in cui questi definiscono la loro posizione su questioni comunitarie;
- definizione di un meccanismo inteso a rafforzare il controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto, nel corso del processo decisionale comunitario, dei principi di delimitazione delle competenze e di sussidiarietà. Si è discusso sulla questione se tale meccanismo debba includere solo i Parlamenti nazionali o se debba avere una composizione più ampia. Alcuni hanno fatto riferimento al ruolo che potrebbe svolgere la COSAC al riguardo. Sono stati inoltre menzionati i poteri da prevedere per tale meccanismo;

- necessità di un'autodisciplina delle istituzioni nel corso della procedura legislativa. È stato sottolineato al riguardo il ruolo importante che potrebbe spettare alla Commissione nell'ambito del suo potere d'iniziativa;
- quanto al controllo giurisdizionale, parte dei Convenzionali ha caldeggiato un rafforzamento del controllo della Corte di giustizia. Taluni hanno citato la necessità di creare una camera, nell'ambito della Corte di giustizia, incaricata specificamente delle questioni relative al rispetto dei principi di delimitazione delle competenze e di sussidiarietà. Si è discusso anche dell'eventuale estensione del diritto di ricorso alla Corte per violazione dei principi di delimitazione delle competenze e di sussidiarietà. Alcuni Convenzionali si sono detti favorevoli ad attribuire questo diritto ai Parlamenti nazionali, mentre altri hanno fatto riferimento alle regioni con competenze legislative o al Comitato delle regioni.

11. Infine, rispondendo a interventi in cui è stato chiesto un controllo giurisdizionale "ex ante", altri interventi hanno sottolineato che il controllo preliminare dei principi di delimitazione delle competenze e di sussidiarietà dovrebbe avere carattere essenzialmente politico e che, in caso di contrasto, si dovrebbe ricorrere alla via giurisdizionale solo come ultima istanza.
12. Secondo alcuni interventori, alla luce del duplice aspetto del principio di sussidiarietà, politico e giuridico, occorre istituire un meccanismo di arbitrato di natura mista (politico-giurisdizionale) cui sottoporre le questioni relative alla delimitazione delle competenze o alla sussidiarietà prima dell'adozione di un atto legislativo.

**b) Strumenti per l'esercizio delle competenze**

13. La maggioranza degli interventori ha criticato la confusione e la proliferazione degli strumenti di cui dispone l'Unione per esercitare le proprie competenze, insistendo, pertanto, sull'esigenza di razionalizzare tali strumenti ridefinendoli, semplificandoli e riducendone il numero. Alcuni si sono espressi a favore di una gerarchia chiara in materia di norme.

14. Taluni hanno inoltre criticato l'eccesso di dettaglio che caratterizza talvolta l'attuale normativa, caldeggiando un ricorso più frequente alla normativa quadro. Altri hanno affermato che occorre riconoscere con maggior chiarezza che le modalità d'azione dell'Unione possono variare in funzione dell'intensità (regolamentazione d'applicazione uniforme, armonizzazione totale o minima, reciproco riconoscimento, coordinamento vincolante o "aperto").
15. Per quanto riguarda il suggerimento di definire una correlazione tra le categorie di competenze e i tipi di strumenti giuridici (regolamento, direttiva, decisione, ...) a parere di taluni Convenzionali tale correlazione è impossibile. Per converso, taluni interventori hanno proposto di cambiare la denominazione degli strumenti onde esprimerne meglio il carattere (a titolo di esempio sono state citate le denominazioni "legge" e "legge quadro").

Inoltre, numerosi interventori, nel criticare la struttura degli attuali trattati in pilastri, hanno riconosciuto la necessità di allineare gli strumenti dei tre pilastri o, in ogni caso, tra il primo pilastro (comunitario) e il terzo (cooperazione in materia penale).

16. Infine sono state anche citate:
- la necessità di preservare le peculiarità uniche del diritto comunitario e dei suoi strumenti, in particolare la preminenza e l'effetto diretto;
  - l'idea di riconoscere le "leggi costituzionali" quali nuovi strumenti nella gerarchia delle norme, riservate alle disposizioni di natura quasi costituzionale.

c) **L'efficienza e la legittimità nel processo decisionale**

17. Numerosi interventori hanno rilevato lo stretto legame esistente tra legittimità ed efficienza ed hanno pertanto risposto contestualmente al quarto e al quinto quesito. Hanno riconosciuto l'opportunità di miglioramenti per quanto concerne sia l'efficienza che la legittimità delle procedure decisionali in seno all'Unione. In vari interventi è stata sottolineata, la necessità di semplificare queste procedure, specie in considerazione dell'attuale lunghezza della procedura legislativa, e di ridurre il numero.

Altri hanno tuttavia osservato che l'obiettivo della semplificazione incontrerebbe necessariamente dei limiti in un'Unione caratterizzata dalla diversità e che sarebbe necessario preservare l'originalità del suo processo decisionale, in quanto lo scopo primario deve consistere piuttosto nel rendere le procedure più trasparenti e comprensibili per i cittadini.

18. Vari Convenzionali si sono pronunciati a favore di un'estensione del voto a maggioranza qualificata e di una soppressione dei diritti di veto esistenti, il che, secondo alcuni, potrebbe anche tradursi nel ricorso ad una maggioranza superqualificata. Alcuni interventori si sono pronunciati sulla pubblicità delle sessioni del Consiglio allorché agisce in qualità di legislatore.
19. La grande maggioranza dei Convenzionali è favorevole al rafforzamento dell'elemento parlamentare nella procedura decisionale dell'Unione. Numerosi interventi hanno fatto riferimento, in proposito, sia all'esigenza di un ruolo più importante dei Parlamenti nazionali in tale procedura, sia alla necessità di rafforzare i poteri del Parlamento europeo, ponendo l'accento ora più sul primo aspetto, ora più sul secondo. Per quanto concerne i Parlamenti nazionali, mentre alcuni interventori hanno mostrato interesse per l'idea di creare una nuova struttura o un nuovo organo che consenta loro di partecipare direttamente al processo a livello dell'Unione, altri hanno espresso una preferenza per il perfezionamento del controllo esercitato dai parlamenti sull'azione dei rispettivi governi in seno al Consiglio, conservando nel contempo il triangolo istituzionale attuale a livello dell'Unione. Quanto al Parlamento europeo, sono stati numerosi gli appelli all'estensione o addirittura alla generalizzazione del suo ruolo di colegislatore. Taluni hanno proposto altresì di intensificare i collegamenti tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali e i relativi comitati europei, ad esempio sviluppando il modello della COSAC.
20. Alcuni interventori hanno affrontato la questione del mantenimento del monopolio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione. Mentre alcuni di essi si sono espressi a favore del conferimento del potere d'iniziativa anche al Parlamento europeo, altri hanno fatto riferimento anche ai Parlamenti nazionali e al Consiglio. Molti altri hanno respinto tali proposte difendendo il mantenimento del diritto d'iniziativa esclusivo della Commissione.
21. Vari interventori hanno chiesto miglioramenti riguardo alla procedura di adozione delle norme esecutive a livello comunitario, criticando la complessità e la mancanza di trasparenza del sistema attuale della "comitatologia".

Al riguardo, taluni si sono espressi a favore di una considerevole riduzione del numero dei comitati esistenti e di una maggiore trasparenza dei relativi lavori; è stato inoltre chiesto di mettere a punto un sistema che preveda l'adozione delle norme esecutive da parte della Commissione sotto il controllo del legislatore.

22. Vari Convenzionali hanno sottolineato l'importanza dell'obiettivo di una regolamentazione di migliore qualità. In tale contesto è stato fatto riferimento, in particolare:

- all'intensificazione della consultazione degli ambienti interessati durante l'intero processo legislativo, ossia dalla preparazione della proposta da parte della Commissione fino alla sua adozione da parte del legislatore;
- all'importanza del ruolo di “interfaccia” tra cittadini ed attori politici svolto dalle associazioni e dalle organizzazioni non governative;
- all'idea che il Consiglio e il Parlamento europeo debbano seguire l'esempio della Commissione che ha varato un sistema volto a migliorare la qualità della regolamentazione;
- all'opportunità di ricorrere maggiormente alla definizione di norme da parte degli stessi settori interessati (“autoregolamentazione”) o attraverso un processo di collaborazione tra tali settori e le autorità pubbliche (“coregolamentazione”) per alleggerire il processo decisionale in taluni campi.

23. Durante il dibattito sull'efficienza e la legittimità sono stati inoltre menzionati:

- la richiesta di introdurre un'effettiva separazione dei poteri, mancante nel sistema attuale; al riguardo è stata sottolineata la necessità di differenziare maggiormente le norme legislative dagli altri atti esecutivi;
- la necessità di assicurare un migliore coordinamento politico tra i vari settori dell'azione comunitaria;
- la richiesta di garantire l'uguaglianza tra gli Stati membri nel processo decisionale;
- la richiesta di prevedere che le decisioni del Consiglio in qualità di legislatore siano prese a doppia maggioranza (quella degli Stati e quella della popolazione), essendo taluni Convenzionali critici riguardo alla complessità del sistema previsto dal trattato di Nizza;
- la richiesta di integrare il metodo del coordinamento aperto nei trattati;
- l'importanza della rappresentatività della composizione del Parlamento europeo, mantenendo nel contempo una soglia di rappresentanza minima degli Stati meno popolati.



24. Taluni Convenzionali hanno sottolineato infine che la legittimità dell'Unione si fonda anche sul riconoscimento e sulla tutela dei valori comuni. In tale contesto sono stati menzionati:
- l'importanza di un migliore accesso dei singoli alla Corte di giustizia;
  - il ruolo importante del Consiglio d'Europa e l'importanza della cooperazione dell'Unione con il medesimo;
  - la richiesta di riconoscere espressamente la garanzia dell'autonomia locale nei trattati.
25. Al termine del dibattito, il Presidente ne ha fatto un breve riassunto. Rilevate le tendenze consensuali o predominanti, ha affermato che restano da conciliare talune posizioni divergenti - o addirittura contrastanti - e da affrontare vari temi che occorrerà esaminare in modo più approfondito. Ciò potrà avvenire segnatamente nell'ambito dei gruppi di lavoro.

Il Presidente ha fatto riferimento, in particolare:

- ad una tendenza dominante a confermare, in linea generale, il sistema attuale di ripartizione delle competenze, pur riconoscendo sia un'esigenza di chiarimento che di rafforzamento delle competenze in materia di politica di sicurezza e di giustizia e di politica esterna;
- a una certa incongruenza tra la volontà di mantenere un sistema flessibile e quella di assicurare maggiore precisione;
- all'idea di modificare l'elenco degli obiettivi d'azione dell'Unione quali definiti attualmente nei trattati;
- all'importanza del controllo della sussidiarietà e dei limiti delle competenze e alla necessità di esaminare le varie formule proposte;
- ad una richiesta generale di chiarire gli strumenti, di ridurre il numero e di prevenire le derive burocratiche verso il dettaglio, nonché di riesaminare la loro denominazione attuale;
- alla questione della struttura dei pilastri, di cui molti hanno chiesto la soppressione, che esige un esame approfondito;
- alla legittimità democratica: non essendo in discussione la mancanza di legittimità dell'azione dell'Unione nel senso giuridico formale – il che sarebbe in ogni caso censurato dalla Corte di giustizia – l'interrogativo reale è se le azioni dell'Unione rispondano alle esigenze dei cittadini e siano adeguatamente spiegate loro e se di conseguenza siano sufficientemente accettate dai medesimi.

### **III. Gruppi di lavoro**

26. Il Presidente ha informato la Convenzione che, a seguito delle indicazioni emerse dal dibattito svoltosi nelle sessioni precedenti, il Praesidium ha convenuto l'istituzione di una prima serie di gruppi di lavoro (CONV 52/02) cui potranno partecipare tutti i Convenzionali, siano essi membri titolari, supplenti o osservatori. Ogni membro della Convenzione dovrà comunicare entro il 30 maggio se è interessato a partecipare a tali gruppi, indicando un ordine di preferenza.
27. Un parlamentare nazionale è intervenuto a nome dei membri dei Parlamenti nazionali per esprimere compiacimento per il fatto che si entri in una dinamica di gruppi di lavoro e chiedere al Praesidium di presentare un elenco completo dei gruppi di lavoro che opereranno durante i lavori della Convenzione, corredato dei corrispondenti mandati, affinché si possa discutere ed eventualmente integrare tale elenco, nonché approvare il mandato di ciascun gruppo.

In altri interventi sono stati proposti temi per gruppi di lavoro che potrebbero essere istituiti in futuro: democrazia, istituzioni, voto a maggioranza, dimensione sociale dell'Unione, regioni, sicurezza ecc..

28. Il Presidente ha attirato l'attenzione sul fatto che il lavoro di fondo deve essere effettuato dalla Convenzione e che occorre evitare la frammentazione di quest'ultima attraverso la creazione di gruppi di lavoro. La Convenzione deve restare unitaria ed elaborare proposte man mano che avanzano i lavori. Ha aggiunto che in tal senso, la Convenzione si differenzia dal metodo parlamentare, che prevede invece la specializzazione per commissione. Il Presidente ha precisato che i gruppi di lavoro hanno il compito di esaminare questioni specifiche, individuate preventivamente nei dibattiti della Convenzione, al fine di proporre soluzioni alla Convenzione e che i temi orizzontali, quali la politica esterna, dovrebbero essere esaminati dalla Convenzione stessa. Per quanto concerne la richiesta dei membri dei Parlamenti nazionali, il Presidente ritiene prematuro stilare un elenco completo dei gruppi in questa fase, visto che i temi concreti che tali gruppi dovranno esaminare saranno decisi in funzione delle discussioni della Convenzione sulle questioni orizzontali.

Il Presidente ha tuttavia assicurato che il Praesidium valuterà i punti sollevati, compresa la richiesta di elaborare una mappa più completa dei gruppi di lavoro. Il Presidente ha inoltre comunicato che i gruppi di lavoro saranno composti in funzione delle richieste e delle competenze specifiche dei Convenzionali, tentando nel contempo di mantenere un equilibrio tra le componenti, tra le varie tendenze politiche e tra uomini e donne. L'apertura al pubblico sarà decisa dai Presidenti dei gruppi e il termine per la presentazione dei risultati varierà in funzione dei gruppi.

#### **IV. Il Forum e i preparativi in vista della sessione della Convenzione dedicata alla società civile**

29. Il Vicepresidente Dehaene ha presentato la nota del Presidium riguardante “la Convenzione e la società civile” (documento CONV 48/02), comunicando in particolare quanto segue:

- la sessione plenaria del 24 e 25 giugno sarà quasi interamente dedicata alla società civile. Il dibattito della Convenzione sarà aperto da un'allocuzione del Vicepresidente Dehaene. Si inviteranno quindi gli osservatori del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e delle parti sociali a riferire sui loro contatti. Un membro della Convenzione di ciascun paese sarà inoltre invitato a riferire, oralmente durante la sessione o per iscritto, sullo stato di avanzamento del rispettivo dibattito o forum nazionale;
- prima della sessione del 24 e 25 giugno si terranno riunioni pubbliche moderate dai membri del Praesidium nell'ambito di gruppi di contatto tematici riuniti organizzazioni che rappresentano la società civile. Ogni gruppo di contatto dovrà designare uno o due portavoce che si rivolgeranno alla sessione plenaria;
- il Segretariato della Convenzione elaborerà una nota di sintesi intesa ad informare i Convenzionali sui vari contributi scritti ricevuti sul sito Internet del Forum. Predisporrà altresì una raccolta delle sintesi dei dibattiti nazionali che saranno comunicate per la sessione del 24 e 25 giugno;
- la sessione del 24 e 25 giugno si iscrive nel quadro di un'azione continua di scambi con la società civile a livello sia europeo che nazionale, azione alla quale sono invitati a partecipare tutti i Convenzionali.

30. Durante la discussione sono stati sollevati i seguenti punti:

- vari Convenzionali hanno insistito sull'importanza di coinvolgere le organizzazioni non governative nazionali e quelle responsabili della gestione dei forum nazionali nella sessione del 24 e 25 giugno;
- un membro della Convenzione ha rilevato l'importanza di includere le Chiese nelle audizioni e si è interrogato sul posto che occuperanno nell'ambito dei sette gruppi di contatto previsti. Un altro ha fatto un'osservazione analoga in relazione alle organizzazioni che rappresentano le piccole imprese;
- il Presidente del Comitato economico e sociale, osservatore presso la Convenzione, ha attirato l'attenzione su una riunione convocata per il 27 maggio nell'ambito di tale Comitato e alla quale sono invitati, in presenza dei Sigg.ri Dehaene e Barnier, oltre 125 organizzazioni che rappresentano la società civile sia a livello europeo che nazionale, comprese le comunità religiose; tale invito è stato esteso a tutti i Convenzionali.

31. Il Vicepresidente Dehaene ha concluso su questo punto sottolineando che qualora vi fossero vincoli organizzativi di ordine pratico riguardo all'inclusione delle ONG nazionali nell'audizione del 24 e 25 giugno – questione che il Praesidium deve ancora esaminare -, tali organizzazioni avrebbero varie possibilità di partecipare al dibattito, segnatamente attraverso:

- contributi scritti indirizzati al Forum;
- dibattiti e forum nazionali, di cui il Sig. Dehaene ha sottolineato l'importanza;
- la partecipazione alle riunioni tenute regolarmente presso il Comitato economico e sociale;
- la possibilità di assistere alle riunioni dei gruppi di contatto che si terranno in pubblico prima della sessione del 24 e 25 giugno.

## **V. Prossima sessione della Convenzione**

32. Il Vicepresidente Amato ha concluso la sessione comunicando che la prossima sessione della Convenzione del 5 e 6 giugno sarà dedicata principalmente al tema della politica in materia di giustizia e affari interni; l'altra parte di tale sessione sarà dedicata al dibattito sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura dell'Unione. Per facilitare il dibattito, saranno presentati alla Convenzione una nota di riflessione e un breve questionario su ciascuno di questi due temi.