

CONV 281/02

WG III 13

**NOTA**

---

del:	Segretariato
al:	Gruppo "Personalità giuridica"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione dell'11 settembre 2002

---

1. La riunione si è articolata in due parti: una dedicata alle conseguenze dell'attribuzione della personalità giuridica all'Unione, l'altra relativa alla semplificazione dei trattati.

**I. Implicazioni dell'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione**

2. Il Presidente ha comunicato che, in seguito alla riunione del Gruppo del 18 luglio 2002, i membri sono stati invitati a trasmettere osservazioni scritte sul progetto di relazione (SN 3130/02) entro il 5 settembre 2002. Sono giunti i contributi scritti dei seguenti membri: Kvist, du Granrut, Tiilikainen, Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Andreani e Muscardini.
3. Su tale base, il Presidente ha trasmesso un nuovo testo di progetto di relazione (WD 10/02) che è stato esaminato in sede di Gruppo. Il Presidente ha sottolineato che i lavori dovrebbero concludersi entro la fine di settembre affinché la relazione finale possa essere presentata nella sessione plenaria dei giorni 3 e 4 ottobre 2002.
4. Durante lo scambio di vedute, i membri si sono dichiarati, nel complesso, concordi con il testo. Alcuni membri hanno tuttavia espresso dubbi quanto all'opportunità che la relazione si pronunci sulla proposta di attribuire ad un'unica persona le funzioni di Alto Rappresentante e di Commissario per le relazioni esterne, questione che rientra soprattutto nelle competenze

del prossimo Gruppo "Azione esterna". A tale riguardo alcuni membri hanno insistito sulla necessità di costituire un unico gruppo di negoziatori. Altri hanno rilevato l'utilità di prevedere, in taluni casi, l'esame degli accordi internazionali da parte dei Parlamenti nazionali e di prevedere l'adesione alla CEDU.

5. Al termine dello scambio di vedute, il Gruppo ha deciso di concedere ai membri un termine supplementare per le osservazioni scritte sul testo fino al 16 settembre 2002, di modo che il testo possa essere adottato nella prossima riunione del 19 settembre 2002. È stato convenuto che il Gruppo presenterà una sola relazione, cui sarà aggiunta una parte relativa alla semplificazione dei trattati.

## **II. Semplificazione dei trattati**

6. Nella precedente riunione del 18 luglio, il Gruppo ha esaminato la questione dell'incidenza della personalità giuridica unica sulla semplificazione dei trattati (cfr. WG III - WD 06). In tale occasione è emerso in sede di Gruppo un consenso sulla fusione dei trattati principali (TUE e TCE) in un unico strumento articolato in due parti distinte, la prima delle quali contenente disposizioni di natura costituzionale (opzione 1, b)). Questo strumento unico sostituirebbe, in linea di principio, gli attuali TUE e TCE (comprese tutte le revisioni successive).
7. Due esperti, il professor Peter-Christian Müller-Graff (Università di Heidelberg) e il professor Bruno de Witte (Istituto universitario europeo, Firenze), sono stati inviati a pronunciarsi sulla questione. Entrambi hanno sostenuto l'opzione adottata dal Gruppo<sup>1</sup> e respinto in tutti i casi l'adozione di un testo costituzionale privo di valore giuridico. Hanno ricordato inoltre che è perfettamente possibile, in un testo e in una struttura unici, mantenere procedure decisionali distinte, strumenti con effetti giuridici specifici o un controllo giurisdizionale variabile (come del resto accade già di frequente nell'attuale TCE, ad esempio).

---

<sup>1</sup> Il Professor de Witte ha precisato che la fusione dei trattati potrebbe interessare altre fonti di diritto primario, quali le disposizioni dell'Atto unico o del trattato di Amsterdam, che costituiscono piuttosto integrazioni, anziché modifiche, dei trattati istitutivi.

8. Il professor Müller-Graff ha sottolineato che questa opzione racchiude in sé tutti i vantaggi delle altre opzioni presentate nel WD 06 (un trattato unico per una personalità giuridica unica, modifica, codificazione, fusione e semplificazione dei trattati attuali, trattato fondamentale avente valore giuridico, ecc.). Questa opzione comporta in compenso alcune "sfide", in particolare, nell'ipotesi in cui essa implicasse di sottoporre alla ratifica degli Stati membri anche la seconda parte consolidata. Si pone inoltre la questione dell'opportunità di conservare tutti i protocolli attuali.
9. Il professore ha quindi esposto le proprie idee quanto alla struttura e al contenuto del trattato fondamentale, che a suo parere dovrebbe conservare l'ordine attuale dei trattati (obiettivi, politiche e istituzioni). Vi si potrebbe inoltre includere alcuni grandi principi costituzionali, segnatamente quello della preminenza e dell'applicabilità diretta del diritto comunitario. Alcuni articoli attuali del TUE potrebbero servire di base per il trattato fondamentale (segnatamente al titolo I del TUE).
10. Una delle questioni essenziali quanto al contenuto riguarda la lunghezza del testo fondamentale: un testo troppo breve avrebbe uno scarso valore operativo.
11. Il professor de Witte ha imperniato il suo intervento su tre questioni: la struttura a pilastri, l'articolazione del trattato fondamentale con il resto del diritto primario e l'entrata in vigore del nuovo trattato.
12. A suo parere, la fusione dei pilastri in una struttura unica dovrebbe essere accompagnata, per quanto possibile, da talune modifiche di fondo al fine di generalizzare un certo numero di principi o meccanismi e di stabilire deroghe solo laddove sia ritenuto necessario. Il campo di applicazione di talune disposizioni dell'attuale TCE potrebbe infatti essere esteso a tutte le attività dell'Unione, senza particolari problemi. Questo dicasi ad esempio dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, del dovere di cooperazione leale, del principio della non discriminazione in base alla nazionalità, ecc.<sup>1</sup>. La questione è senz'altro più delicata per quanto attiene, ad esempio, al campo d'azione delle commissioni temporanee d'inchiesta istituite in seno al Parlamento europeo, le quali al momento non possono occuparsi, in linea di

---

<sup>1</sup> Articolo 5, 10 e 12 del TCE.

principio, delle questioni contemplate dal secondo e dal terzo pilastro. Infine, l'estensione dei poteri della Corte di giustizia o dei metodi comunitari in questi settori costituisce una delle questioni fondamentali che la Convenzione deve trattare.

13. Per quanto concerne l'articolazione del trattato fondamentale con i trattati esistenti, il professor de Witte ha rilevato l'importanza che questi siano fusi, consolidati e articolati in modo coerente ed espresso con il trattato fondamentale. L'altro approccio, che consiste nel sovrapporre un trattato fondamentale ai trattati esistenti, è stato giudicato negativamente, a motivo, in particolare, dell'incertezza del diritto e delle difficoltà supplementari che ne deriverebbero. La consolidazione dei trattati attuali potrebbe formare oggetto di una seconda parte di un trattato unico, soluzione caldeggiata dal Professor de Witte, o di trattati o protocolli distinti, il che renderebbe forse più ardua la lettura dell'insieme. Non vi sarebbe necessariamente una relazione di subordinazione gerarchica tra il trattato fondamentale e la seconda parte, anche se si prevedesse una procedura di emendamento più leggera per la seconda parte. In tal caso, tuttavia, la Corte di giustizia dovrebbe potersi pronunciare sulla validità della scelta della procedura. Un'ultima opzione consisterebbe nel trasformare una parte del diritto primario in "leggi costituzionali", vale a dire in normativa comunitaria di rango superiore alla normativa ordinaria ma inferiore ai trattati. Tuttavia, tale trasformazione potrebbe avvenire solo in futuro, in virtù di un'abilitazione prevista al riguardo dai trattati. Ciò non toglie che, se l'obiettivo si limitasse a differenziare le procedure di emendamento, basterebbe una differenziazione nel quadro del diritto primario.
14. Il professor de Witte ha poi affrontato la delicata questione delle conseguenze di un'eventuale mancata ratifica da parte di uno Stato membro del risultato della CIG che seguirà alla Convenzione. Ricorda al riguardo che solo un accordo unanime degli Stati membri consente di norma di modificare i trattati attuali o, se del caso, di concludere accordi specifici con gli Stati che non potessero ratificare il trattato di revisione in questione. Del pari, solo un accordo unanime consentirebbe di modificare l'attuale procedura generale di revisione dei trattati, come pure di risolvere in generale il problema esposto sopra (o di dare veste formale alla formula della Convenzione).
15. In compenso, l'articolo 48 del TUE non osta, a suo parere, a che il trattato fondamentale preveda condizioni supplementari per la sua entrata in vigore, come ad esempio l'approvazione da parte della Convenzione o mediante un referendum paneuropeo.

16. Infine, la procedura generale di revisione potrebbe essere differenziata in futuro, senza che ciò implichi necessariamente una stretta corrispondenza con le eventuali due parti di un trattato unico. Al riguardo, sarebbe opportuno prevedere, per un certo numero di disposizioni, un voto a maggioranza superqualificata o evitare di ricorrere alle procedure nazionali di ratifica. È opportuno definire criteri che consentano di individuare le disposizioni in questione.
17. Al termine dello scambio di vedute, il Gruppo ha deciso che i membri dispongono di un termine fino al 16 settembre 2002 per trasmettere i loro contributi scritti sul progetto di relazione che è stato loro sottoposto nel luglio 2002; il Presidente li ha invitati in particolare a pronunciarsi o a proporre modifiche in merito all'opzione 1 b) riportata nel documento WD 06.

---