



LA CONVENZIONE EUROPEA
IL SEGRETARIATO

Bruxelles, 17 settembre 2002 (25.09)
(OR. FR)

CONV 284/02

NOTA

Oggetto: **Relazione di sintesi della sessione plenaria**
Bruxelles, 12 e 13 settembre 2002¹

I. Apertura della sessione

Il Presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, ha aperto la sessione fornendo nella sua introduzione alcune indicazioni sul programma di lavoro per i prossimi mesi.

Il Presidente ha esordito sottolineando l'importanza di semplificare il sistema per renderlo più chiaro, più leggibile e quindi anche più accettabile. Occorre far sì che la Costituzione europea possa essere presentata in modo comprensibile ai liceali d'Europa durante le lezioni di formazione civica. Il Presidente ha ricordato che tale semplificazione costituisce di per sé un esercizio molto complesso implicante non solo scelte politiche ma anche la risoluzione di numerose questioni giuridiche. A tal fine occorre operare parallelamente su due fronti:

- la semplificazione degli strumenti e delle procedure, ossia l'architettura operativa e istituzionale,
- la semplificazione dei testi e dei trattati stessi, ossia l'architettura costituzionale.

¹ Il resoconto integrale della sessione plenaria è disponibile al seguente sito Internet:
<http://european-convention.eu.int>.

Quattro nuovi gruppi, che dovranno presentare relazioni alla Convenzione tra novembre e dicembre, cominceranno a funzionare nei prossimi giorni. Tre tematiche sono già state discusse in plenaria (azione esterna, difesa e spazio di sicurezza e giustizia). La quarta tematica (semplificazione delle procedure e degli strumenti) sarà discussa nella sessione odierna. I gruppi potranno quindi approfondire tali tematiche alla luce dei pareri espressi dai membri della Convenzione.

Frattanto, la Convenzione riceverà le relazioni dei gruppi appartenenti alla "prima serie", a cominciare dalla sussidiarietà e dalla questione della personalità giuridica, principali punti all'ordine del giorno della prima sessione di ottobre. Alla fine di dicembre la Convenzione avrà ricevuto e discusso le relazioni di tutti e dieci i gruppi e disporrà così di dieci moduli essenziali per la fase finale dei lavori. Il Presidente ha insistito sulla necessità assoluta che i gruppi lavorino all'insegna della semplicità.

Parallelamente ai gruppi, la Convenzione proseguirà la riflessione sulla forma del prodotto finale, ossia sul progetto di trattato costituzionale per l'Europa. Il Praesidium intende presentare alla Convenzione, nella seconda sessione di ottobre, un progetto di "struttura" del nuovo trattato. In tale ottica, ha avviato, senza concluderla, una riflessione sull'architettura del trattato da raccomandare alla Convenzione. Il Presidente ha citato un documento di riflessione del Segretariato sulla semplificazione dei trattati, distribuito per illustrare la problematica estremamente complessa del se occorra consolidare, codificare oppure fondere i trattati esistenti. Tale questione è connessa a quella della personalità giuridica. Se il Gruppo presieduto dal Vicepresidente Giuliano Amato raccomandasse l'attribuzione di una personalità giuridica unica e se la Convenzione accogliesse tale raccomandazione, si potrebbe prevedere una fusione dei due trattati attuali, il trattato CE e il trattato sull'Unione europea (questione che sarà dibattuta nella prima sessione plenaria di ottobre). Il Praesidium si pronuncerà, nel documento relativo alla struttura del nuovo trattato, sulla questione del se, in seguito alla fusione, si debba mantenere un trattato unico o se si debba eventualmente operare una nuova suddivisione verticale con una parte costituzionale e una parte relativa al contenuto delle politiche (questione che sarà dibattuta nella seconda sessione di ottobre).

All'inizio del prossimo anno, il Praesidium comincerà ad imbastire, intorno alla struttura che sarà discussa in autunno e sulla base dei moduli scaturiti tra ottobre e dicembre dalla discussione delle relazioni dei gruppi, una proposta più consistente che sottoporrà alla Convenzione. Il Presidente ha

sottolineato in proposito l'importanza e l'utilità dei contributi presentati dai membri citando in particolare il progetto presentato dal sig. Duff.

II. Semplificazione degli strumenti e delle procedure

Il Vicepresidente Giuliano Amato, Presidente del gruppo "Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti" ha aperto la discussione ponendo l'accento sul numero eccessivo di strumenti e sulla complessità del meccanismo che presiede alla presa di decisioni.

Sebbene la necessità urgente di semplificare gli strumenti e le procedure (segnatamente in previsione dell'allargamento, come alcuni hanno sottolineato) abbia suscitato un ampio consenso, molti oratori hanno sottolineato che la semplificazione non è fine a sé stessa ma costituisce uno strumento di democrazia e di efficacia.

La discussione si è incentrata su quattro quesiti:

- i) Come ridurre il numero di strumenti di cui dispone l'Unione per l'esercizio delle proprie competenze e come chiarire i loro effetti giuridici?*

Vi è consenso sulla necessità di ridurre il numero di strumenti. Inoltre, numerosi oratori si sono espressi a favore di una modifica delle denominazioni degli strumenti giuridici comunitari che le renda più vicine alle tradizioni degli Stati membri, secondo il criterio del "chiamiamo le cose conosciute con nomi conosciuti". In tal modo, gli strumenti giuridici comunitari vincolanti di portata generale potrebbero chiamarsi "leggi europee" anziché regolamenti e "leggi quadro europee" anziché direttive. Il termine "regolamento" dovrebbe essere riservato alle norme di esecuzione (terzo livello).

Alcuni membri della Convenzione hanno menzionato l'uniformazione degli strumenti dei tre pilastri, in particolare tra il primo (comunitario) e il terzo (cooperazione in materia penale).

Alcuni oratori hanno insistito sulla riduzione del numero di strumenti non vincolanti, fonte di notevole confusione per il pubblico. Altri hanno propugnato la flessibilità dell'elenco degli strumenti e alcuni hanno sottolineato l'impossibilità di stabilire una correlazione tra le tipologie di

strumenti giuridici e le categorie di competenze. Alcuni membri della Convenzione hanno chiesto l'integrazione del metodo di coordinamento aperto nei trattati.

ii) Occorre stabilire una chiara classificazione degli strumenti giuridici in base al loro rango (gerarchia delle norme)?

La questione di una denominazione degli atti comunitari più intelligibile e più adatta ai loro effetti giuridici è stata posta in relazione con la determinazione di una gerarchia più chiara delle norme, chiesta da numerosi membri della Convenzione. Per molti di loro, tale gerarchia dovrebbe contribuire in primo luogo a distinguere meglio le norme (del secondo livello) che discendono dalla funzione legislativa esercitata dal Consiglio e dal Parlamento europeo e quelle (del terzo livello) che derivano dalla funzione esecutiva. A parere di alcuni, tale funzione dovrebbe essere attribuita in via esclusiva alla Commissione sotto il controllo del Consiglio e del Parlamento. Vi sarebbero pertanto tre livelli: le norme costituzionali, le leggi e i regolamenti. Un membro della Convenzione si è espresso a favore di una semplificazione ancor più approfondita, in base alla quale vi sarebbero solo leggi e raccomandazioni. Per alcuni membri, andrebbero rafforzate l'indipendenza e la responsabilità della Commissione nell'adozione delle norme di esecuzione. Altri non ritengono possibile estrapolare il principio tradizionale della separazione dei poteri applicandolo all'Unione.

Le norme del secondo livello potrebbero assumere la forma di leggi o leggi quadro. Numerosi oratori hanno proposto una terza categoria: le "leggi costituzionali", riservate alle materie di natura costituzionale. Per alcuni membri della Convenzione occorre porre in relazione le tipologie di strumenti o atti e le rispettive procedure di adozione. Alcuni hanno persino suggerito di limitare il ricorso al voto all'unanimità in sede di Consiglio alle leggi costituzionali.

A parere di alcuni membri, una gerarchia più chiara delle norme potrebbe contribuire ad una migliore definizione delle responsabilità, nei riguardi dei cittadini, sia - all'interno dell'Unione - fra le Istituzioni, che tra l'Unione e gli Stati membri. In compenso alcuni membri della Convenzione hanno insistito sulla dualità della funzione esecutiva, nonché sui pericoli di una gerarchia troppo semplice. Altri hanno sottolineato che ciò che importa è la qualità delle leggi, che devono rispondere alle esigenze dei cittadini, e non la loro classificazione: per i cittadini ciò che importa non sono tanto la denominazione e il numero delle leggi, bensì la qualità delle stesse.

Alcuni membri della Convenzione hanno sollevato la questione della procedura del comitato. Essi vorrebbero migliorare la trasparenza e ridurre la complessità delle procedure di comitatologia. Alcuni vorrebbero limitare il ruolo dei comitati ad una funzione meramente consultiva. Altri hanno difeso il loro ruolo presso la Commissione ritenendoli una fonte molto utile di conoscenze specialistiche ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie. Un membro ha chiesto la soppressione dei comitati, molti altri ne hanno chiesto la riduzione numerica.

iii) Come razionalizzare nel modo migliore l'insieme delle procedure legislative esistenti? Come ridurre il loro numero?

Molti membri della Convenzione hanno chiesto che sia generalizzata la procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Essa costituirebbe la regola generale per la presa di decisioni a livello legislativo. E' stata ampiamente sostenuta l'abolizione della procedura di cooperazione. La procedura del parere conforme dovrebbe essere riservata, a giudizio di numerosi oratori, alla ratifica degli accordi internazionali.

La questione dell'iniziativa di carattere legislativo ha formato oggetto di un'ampia discussione. Stante il parere maggioritario favorevole al mantenimento dell'esclusività quasi assoluta del diritto di iniziativa attribuita alla Commissione, alcuni membri hanno chiesto il diritto di iniziativa di carattere legislativo per il Consiglio e/o il Parlamento europeo. A tale riguardo, è stato ricordato che la Commissione agisce di propria iniziativa solo nel 10% circa dei casi, mentre per il resto agisce su istanza del Consiglio o del Parlamento o addirittura di attori sociali ed economici.

iv) È possibile semplificare alcune procedure? La codecisione? La procedura di bilancio

Per alcuni membri della Convenzione, la semplificazione delle procedure non è fine a sé stessa. Ciò che importa è garantire il controllo democratico. Alcuni tuttavia hanno proposto, nel quadro della codecisione e allo scopo di accelerare la procedura, che siano formalizzati i meccanismi di dialogo interistituzionali (riunioni informali a tre) affermatasi nella prassi.

Per quanto riguarda la procedura di adozione del bilancio, sembra esservi un ampio consenso sull'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie. Vari membri della convenzione hanno chiesto di sostituire la procedura di bilancio con la codecisione. Alcuni hanno chiesto di inserire nei trattati il meccanismo degli accordi interistituzionali sulle prospettive finanziarie. Alcuni oratori hanno trattato le questioni relative al finanziamento dell'Unione.

III. Presentazione della situazione dei lavori del Gruppo I "Sussidiarietà" da parte del suo presidente sig. Mendez de Vigo

Secondo il sig Mendez de Vigo, il principio di sussidiarietà è un principio attivo e controllato dalle istituzioni. Partendo da questa constatazione i lavori del gruppo si sono orientati verso il miglioramento del sistema. Due idee hanno costituito il punto di partenza.

- non è opportuno creare nuove istituzioni o organi.
- non è opportuno bloccare o rendere più complesse le procedure legislative ovvero interferirvi.

Il Gruppo segue i seguenti orientamenti:

- nel corso della fase prelegislativa, la Commissione dovrebbe motivare in modo ancor più preciso le implicazioni finanziarie e legislative della sua proposta;
- nel corso della procedura legislativa, il gruppo sta esaminando un meccanismo di allarme preventivo i cui protagonisti sarebbero i parlamenti nazionali. Se questo meccanismo è attivato da un numero significativo di parlamenti, il legislatore deve motivare ulteriormente l'atto in questione per quanto riguarda la sussidiarietà. Se interviene un numero significativo (da determinare) di parlamenti, la Commissione deve riesaminare la sua proposta. Si propone inoltre un controllo analogo da parte dei parlamenti nazionali per quanto riguarda i testi sottoposti al comitato di conciliazione. Non si tratta di un meccanismo di veto ma piuttosto di un'operazione di controllo politico;
- una volta conclusa la procedura legislativa, i parlamenti nazionali potranno proporre ricorso dinanzi alla Corte se precedentemente si sono avvalsi del meccanismo di allarme preventivo.

In seguito alla presentazione da parte del signor Mendez de Vigo, che era molto attesa, alcuni oratori hanno espresso timori per quanto riguarda il diritto di ricorso dinanzi alla Corte che verrebbe concesso ai parlamenti nazionali: per alcuni di essi un collegamento con il meccanismo di allarme

indurrebbe i parlamenti a garantirsi il diritto di ricorso avvalendosi sistematicamente del meccanismo di allarme, per altri esiste il rischio di infrangere l'unità istituzionale degli Stati membri di fronte all'Unione. E' stata menzionata anche la partecipazione delle regioni con poteri legislativi al controllo della sussidiarietà. Vari membri della convenzione si sono rallegrati per il buon coordinamento con il gruppo "Ruolo dei parlamenti nazionali"

IV. Presentazione della situazione dei lavori del Gruppo III "Personalità giuridica" da parte del suo presidente, sig. Amato

Il vicepresidente Giuliano Amato ha in seguito reso conto dei progressi compiuti dal gruppo sulla personalità giuridica (WG III) da lui presieduto.

Vi è unanimità sul riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione, che porrebbe fine alle incertezze collegate a questo problema. Si tratta di un elemento essenziale per affermare l'identità internazionale dell'Unione. Esiste inoltre un consenso assai ampio, confortato dall'audizione dei servizi giuridici delle istituzioni, sulla fusione della personalità giuridica dell'Unione con quelle delle Comunità. Si tratta di un'importante semplificazione del sistema attuale nei confronti del mondo esterno.

La fusione delle personalità giuridiche impone in seguito di stabilire se occorra conservare la dualità dei trattati principali (TUE e TCE). La fusione dei trattati rafforzerebbe l'idea di un vero quadro istituzionale unico, senza tuttavia pregiudicare le caratteristiche peculiari dei diversi pilastri dell'Unione, in particolare per quanto riguarda le procedure di decisione e gli strumenti d'azione.

V. Composizione dei gruppi ("seconda serie")

La composizione dei gruppi di lavoro "seconda serie" è stata trasmessa alla Commissione.

VI. Tempo delle interrogazioni

Non vi sono state interrogazioni.

VII. Calendario delle riunioni per il 2003

Il calendario dei lavori per il 2003 è stato trasmesso alla Convenzione.

VIII. Prossima sessione della Convenzione

Il Presidente della seduta Sig. Amato ha annunciato che la prossima sessione della Convenzione del 3 e 4 ottobre sarà dedicata all'esame delle relazioni dei gruppi "personalità giuridica" e "sussidiarietà". La Convenzione ascolterà anche il sig. Vitorino e la sig.ra Stuart che presenteranno la situazione dei lavori dei rispettivi gruppi "Carta dei diritti fondamentali" e "Ruolo dei parlamenti nazionali".

**Elenco degli oratori in ordine di intervento
Sessione plenaria 12-13 settembre 2002**

Giovedì 12 settembre

Dibattito generale (semplificazione degli strumenti) – Quesiti i) e ii)

Presidente Sig. Valéry GISCARD d'ESTAING

Sig. Giuliano AMATO, Vicepresidente

Sig. Peter GLOTZ

Sig. Jozef OLEKSY

Sig. Timothy KIRKHOPE

Sig. Mesut YILMAZ

Sig. Michael FRENDON

Sig. Pierre LEQUILLER

Sig. Lamberto DINI

Sig. Peter HAIN

Sig. Michel BARNIER

(Cartellini blu: Rack, Voggenhuber)

Sig. Klaus HÄNSCH

Sig.ra Ayfer YILMAZ

Sig. Peter SERRACINO-INGLOTT

Sig. Peter SKAARUP

Sig. Andrew DUFF

Sig.ra Maria BERGER

Sig. Josep BORRELL FONTELLES

Sig. Ernani LOPES

Sig.ra Anne VAN LANCKER

Sig. Ali TEKIN

Sig. Antonio TAJANI

(Cartellini blu: McCormick)

Sig. Matjaz NAHTIGAL

Sig. Reinhard Eugen BÖSCH

Sig. Alfonso DASTIS

Sig. Elio DI RUPO

Sig. David HEATHCOAT-AMORY

Sig. Hannes FARNLEITNER

Sig. Matti VANHANEN

Sig. Gianfranco FINI

Sig. William ABITBOL

Sig. Jürgen MEYER

Sig. Pierre MOSCOVICI

(Cartellini blu: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)

Sig.ra Cristiana MUSCARDINI

Sig.ra Pervenche BERES

Sig. Alberto COSTA

2. Presentazione della situazione dei lavori del gruppo I "Sussidiarietà"

Presidente Sig. Valéry GISCARD d'ESTAING

Sig. Iñigo MENDEZ de VIGO, presidente del gruppo

(Cartellini blu: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,

Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Presentazione della situazione dei lavori del gruppo III "Personalità giuridica"

Presidente Sig. Valéry GISCARD d'ESTAING

Sig. Giuliano AMATO, presidente del gruppo

(Cartellini blu: Carnero Gonzalez, Barnier)

Venerdì 13 settembre

5. Dibattito generale (semplificazione delle procedure) – Questioni iii) e iv))

Presidente Sig. Giuliano Amato

Sig. Edmund WITTBRODT

Sig. Gundars KRASTIS

Sig.ra Marietta GIANNAKOU

Sig. Henning CHRISTOPHERSEN

Sig. Carlos CARNERO

Sig.ra Meglena KUNEVA

Elmar BROK

Sig.ra Maria Eduarda AZEVEDO

(Cartellini blu: : Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

Sig. William ABITBOL

Sig. Paolo PONZANO

Sig. Hans van MIERLO

Sig. Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Sig.ra Gisela STUART

Sig. Adrian SEVERIN

Sig. Jan KOHOUT

Sig.ra Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Cartellini blu: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

Sig. Péter ECKSTEIN-KOVACS

Sig. Juraj MIGAS

Sig.ra Hanja MAIJ-WEGGEN

Sig. Neil MacCORMICK

Sig. Vytenis ANDRIUKAITIS

Sig. Henrik HOLOLEI

Sig. Alfonso DASTIS

Sig. Joachim WUERMELING

(Cartellino blu: Mac Lennan of Rogart)

Sig.ra Teija TIILIKAINEN

(Cartellini blu: Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)