

NOTA

Oggetto: **Relazione di sintesi della sessione plenaria**
– **Bruxelles, 5 e 6 dicembre 2002** ¹

I. APERTURA DELLA SESSIONE

1. Presentazione della comunicazione della Commissione da parte del Presidente Prodi

Il Presidente Giscard d'Estaing ha aperto la sessione plenaria della Convenzione e ha porto il benvenuto al Presidente della Commissione, sig. Romano Prodi. Questi ha presentato la comunicazione della Commissione del 4 dicembre 2002 in tema di architettura istituzionale (COM(2002) 728 defin.).

2. Semplificazione degli strumenti e delle procedure

- **dibattito sulla relazione del Gruppo IX presieduto dal sig. Amato (doc. CONV 424/02)**

i. Presentazione della relazione da parte del sig. Amato

Il sig. Amato ha sottolineato in primo luogo che la semplificazione delle procedure e degli strumenti non è un'operazione puramente tecnica, ma presenta anche risvolti politici. Infatti, le procedure di decisione variano a seconda che comportino o no scelte politiche essenziali.

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

Per quanto riguarda gli strumenti, il sig. Amato ha riferito che la relazione propone di ridurre il numero da 15 a 6, distinguendoli in funzione degli effetti. Si tratta:

- degli strumenti obbligatori legislativi, cioè legge e legge quadro, destinati a sostituire rispettivamente i regolamenti e le direttive attuali. Anche alcune attuali "decisioni" adottate nel quadro delle cosiddette competenze complementari assumerebbero la forma di "legge";
- degli strumenti obbligatori non legislativi, cioè decisione e regolamento;
- degli strumenti non obbligatori, cioè raccomandazione e parere.

Questi strumenti verrebbero utilizzati anche per le esigenze degli attuali titoli V e VI del TUE. Per esempio, per quanto riguarda il titolo V, lo strumento principale sarebbe la "decisione PESC" (e la "decisione di esecuzione PESC"), mentre la legge e la legge quadro verrebbero utilizzate nei settori della giustizia e degli affari interni.

I cosiddetti atti "atipici" (conclusioni, risoluzioni, dichiarazioni ...) sono mantenuti per rispondere a un'esigenza di flessibilità, ma il ricorso a tali atti dovrebbe essere limitato ai casi in cui non è previsto il ricorso a un atto formale. Quanto al metodo di coordinamento aperto, il sig. Amato ha ricordato che il Gruppo raccomanda che ne sia riconosciuta l'esistenza nel trattato costituzionale, pur precisando che questa modalità di azione concertata degli Stati membri non potrà sostituirsi all'azione dell'Unione nei settori in cui sono attribuite competenze a quest'ultima.

Come ha spiegato il sig. Amato, il Gruppo si è sforzato di definire il concetto di atto legislativo in quanto atto contenente gli elementi essenziali di un settore o scelte politiche nuove. Il legislatore manterrebbe un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'interpretazione di tale concetto. Per dissuaderlo dall'addentrarsi negli aspetti tecnici e particolareggiati di un atto, è stata suggerita l'ipotesi di un nuovo tipo di atto, l'"atto delegato", che svilupperebbe nei dettagli o modificherebbe taluni elementi di un atto legislativo nel quadro di un'abilitazione definita dal legislatore. Di norma, gli atti delegati sarebbero adottati dalla Commissione. Tuttavia, il sig. Amato ha spiegato che, in determinati casi, segnatamente quelli che potrebbero essere di competenza di eventuali formazioni esecutive del Consiglio (Ecofin, affari esteri, cooperazione di polizia), gli atti delegati potrebbero essere adottati anche dal Consiglio. La scelta del ricorso agli atti delegati spetterebbe allo stesso legislatore. La delega sarebbe soggetta a meccanismi di controllo, definiti dal legislatore nell'atto legislativo.

Per quanto riguarda gli atti esecutivi, il sig. Amato ha ricordato che, qualora sia necessario adottarli a livello di Unione al fine di attuare la "legge" (invece che a livello di Stati membri, come è regola generale), essi sono di norma adottati dalla Commissione o, in taluni casi, dal Consiglio (articolo 202 del TCE). Occorrerebbe prevedere che essi possano essere adottati anche da autorità di regolamentazione (agenzie). Infine, anche taluni atti adottati direttamente in base ai trattati non sono di natura legislativa (organizzazione interna delle istituzioni e degli organi dell'Unione, nomine, attività tecniche della Commissione o della Banca centrale europea, esecuzione delle scelte politiche fondamentali contenute nel trattato).

Riguardo alle procedure, il sig. Amato ha affermato che il loro numero elevato è solo apparente e deriva segnatamente dalle numerose varianti relative alla consultazione di talune istituzioni o di taluni organi. La relazione raccomanda di estendere la procedura di codecisione a tutti gli atti legislativi e di abbinarla alla votazione a maggioranza qualificata al Consiglio, fatte salve eventuali eccezioni. La procedura di cooperazione (che riguarda attualmente quattro basi giuridiche) sarebbe soppressa e sostituita con la procedura di codecisione o di consultazione (parere semplice), a seconda dei casi. La procedura del parere conforme sarebbe riservata alla conclusione di taluni accordi internazionali. Quanto alle basi giuridiche che prevedono attualmente il parere semplice del Parlamento europeo, sarebbe opportuno riesaminarle alla luce dei principi affermati nella relazione.

Il sig. Amato ha inoltre sottolineato che dalla relazione del Gruppo risulta che la procedura di codecisione, nel complesso, funziona bene. La composizione del comitato di conciliazione potrebbe essere resa più flessibile, pur mantenendo la parità tra Parlamento e Consiglio. Il monopolio d'iniziativa della Commissione non dovrebbe essere rimesso in discussione, ma sarebbe opportuno rafforzare i meccanismi già previsti dagli articoli 192 e 108 del TCE, a norma dei quali il Parlamento o il Consiglio può chiedere alla Commissione di sottoporgli una proposta legislativa. Infine, alcune formulazioni potrebbero essere rivedute sul piano linguistico.

Per quanto concerne la procedura di bilancio, la costituzione potrebbe sancire un certo numero di principi connessi con il bilancio (principio del pareggio, dell'unità, dell'annualità, della disciplina di bilancio, ecc.). La relazione propone inoltre di semplificare la procedura annuale, purché sia garantita la disciplina delle spese, segnatamente mediante la formalizzazione nel trattato delle prospettive finanziarie che fisserebbero massimali di spesa globali e per rubrica.

La presentazione del sig. Amato si è infine conclusa ricordando la sezione della relazione dedicata alla trasparenza, nella quale si raccomanda in particolare che le istituzioni deliberino in seduta pubblica quando esercitano funzioni legislative, e alla qualità della legislazione.

ii. Dibattito in plenaria

Si è delineato un ampio consenso sull'impostazione generale della relazione.

Per quanto riguarda la semplificazione degli atti dell'Unione, la grande maggioranza degli oratori ha affermato di approvare la relazione del Gruppo. In effetti, tutti gli oratori si sono detti favorevoli alla riduzione radicale del numero di strumenti giuridici dell'Unione (da quindici a sei). I membri della Convenzione hanno inoltre espresso la loro approvazione nei riguardi della modifica della denominazione dei due strumenti legislativi per eccellenza, il "regolamento" e la "direttiva", rispettivamente in "legge" e "legge quadro", termini più comprensibili per il cittadino e che riflettono meglio la natura legislativa di tali strumenti. Il termine "regolamento" verrebbe riservato all'adozione degli atti di attuazione o degli "atti delegati" (qualora quest'ultimo concetto venisse approvato dalla Convenzione). Pertanto, tutti gli oratori si sono detti d'accordo sull'ipotesi di limitare gli strumenti giuridici dell'Unione a: "legge dell'UE", "legge quadro dell'UE", "decisione" (con portata più estesa rispetto all'attuale), "regolamento", "raccomandazione" e "parere". Si sono altresì detti a favore dell'applicazione di questi strumenti anche ai settori attualmente disciplinati dai titoli V e VI del TUE.

Alcuni membri della Convenzione hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di far sì che le "leggi quadro" siano meno dettagliate, in modo da lasciare agli Stati membri un margine più ampio per la loro attuazione.

Taluni membri della Convenzione auspicano la creazione di un nuovo tipo di atto, la "legge costituzionale", che avrebbe un valore inferiore alla costituzione ma superiore alla legge.

Infine, l'inclusione del metodo di coordinamento aperto nel trattato costituzionale ha suscitato delle reticenze.

Quanto alla gerarchia degli atti dell'Unione, molti membri della Convenzione hanno accettato l'ipotesi di inserire nel trattato una gerarchia degli strumenti giuridici dell'Unione, riservando alla "legge" e alla "legge quadro" la definizione degli elementi fondamentali o delle scelte politiche in un settore preciso. Ciò consentirebbe al legislatore di concentrarsi sugli aspetti veramente essenziali di un settore e di sgravarsi, se lo desidera, dell'adozione di norme di carattere piuttosto tecnico. Per una grande maggioranza degli oratori, la codecisione dovrebbe essere la regola generale per l'adozione di tali atti, sebbene sia opportuno prevedere alcune eccezioni.

L'inserimento nel trattato di un secondo livello di atti "delegati", che svilupperebbero in dettaglio o modificherebbero taluni elementi non essenziali degli atti legislativi, ha suscitato pareri discordi. Una parte degli oratori sostiene la proposta del Gruppo, mentre altri, prima di pronunciarsi, desiderano ottenere maggiori precisazioni sul concetto e sulla delimitazione fra tali atti e gli atti esecutivi.

Alcuni membri della Convenzione hanno sottolineato l'importanza di prevedere nel trattato costituzionale un meccanismo di avocazione ("call-back") a favore del legislatore qualora questi faccia ricorso al meccanismo della legislazione delegata.

È stata inoltre richiamata l'attenzione sulla necessità di concedere agli Stati membri un maggiore potere discrezionale per quanto riguarda l'applicazione degli atti dell'Unione a livello nazionale.

Alcuni membri della Convenzione hanno accennato alla necessità di modificare l'articolo 202 del TCE, in modo da prevedere che, nel caso di atti adottati in codecisione, le competenze di esecuzione siano conferite dal Parlamento e dal Consiglio. Alcuni hanno sottolineato la necessità di una semplificazione dei comitati esistenti qualora il meccanismo degli atti delegati venga inserito nel trattato costituzionale.

Quanto alle procedure, si è delineato un ampio consenso sull'estensione della procedura di codecisione all'adozione degli atti legislativi. Tuttavia, alcuni membri della Convenzione hanno sottolineato la necessità di prevedere eccezioni in taluni settori particolarmente sensibili per alcuni Stati membri. Si è accennato ai settori sociale, fiscale e agricolo. Altri membri della Convenzione hanno fatto osservare che, qualora si volessero prevedere eccezioni, esse dovrebbero essere poco numerose e ben definite.

Alcuni membri della Convenzione auspicano che la procedura di codecisione sia estesa alle quattro basi giuridiche alle quali è attualmente applicata la procedura di cooperazione, mentre altri si sono detti piuttosto favorevoli alla procedura di consultazione (parere semplice). Alcuni chiedono che sia previsto il parere conforme del Parlamento per la conclusione di tutti gli accordi internazionali, allo scopo di rafforzare il controllo democratico dell'azione internazionale dell'Unione (in particolare in materia di politica commerciale).

Quanto allo svolgimento della procedura di codecisione, vari membri hanno sollevato la questione della rappresentanza del Consiglio all'interno del comitato di conciliazione, in quanto ritengono che l'importanza di questa fase renda necessaria la presenza dei ministri.

Vari oratori hanno inoltre sollevato la questione della votazione all'unanimità. Alcuni raccomandano di sopprimere totalmente questa modalità di adozione di decisioni, anche nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Molti oratori ritengono che la votazione all'unanimità debba essere mantenuta, ma solo in casi del tutto eccezionali. Si è inoltre proposto di sostituire, in alcuni casi, l'unanimità con la votazione a maggioranza qualificata rafforzata (o "superqualificata"). Alcuni membri della Convenzione ritengono tuttavia che la votazione all'unanimità debba assolutamente essere mantenuta in determinati casi, anche qualora si applichi la procedura di codecisione.

Per quanto concerne la procedura di bilancio, si è delineato un ampio consenso sulla necessità di enumerare in un articolo specifico del trattato costituzionale i grandi principi che disciplinano il bilancio dell'Unione. I pareri sono invece discordi riguardo alla semplificazione della procedura di bilancio quando essa comporta modifiche dell'attuale equilibrio istituzionale, proposta considerata inaccettabile da vari oratori. In particolare, è stato affermato che la soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie comporterebbe l'impossibilità di riconoscere al Consiglio il potere di dare un giudizio definitivo in materia di spese agricole considerate sensibili.

Altri membri della Convenzione si sono pronunciati a favore delle proposte della relazione circa la procedura annuale (codecisione semplificata con l'ultima parola al Parlamento europeo), nella misura in cui essa preveda garanzie in merito al controllo delle spese. Al riguardo, essi hanno fatto riferimento in particolare all'attribuzione di forza giuridica ai meccanismi di disciplina di bilancio consolidati dalle prospettive finanziarie, come pure al mantenimento del ruolo preminente del Consiglio riguardo alle risorse proprie dell'Unione e all'adozione di dette prospettive. Infine, alcuni oratori auspicano che la codecisione sia la procedura applicabile all'adozione delle prospettive finanziarie, al bilancio annuale e al sistema delle risorse proprie.

Quanto alla trasparenza e alla qualità della legislazione, vari membri della Convenzione hanno sottolineato la necessità di assicurare che i lavori del Consiglio in veste di legislatore siano pubblici. Altri hanno inoltre evidenziato la necessità di garantire la qualità della legislazione europea e, in particolare, la consultazione degli ambienti interessati, comprese le autorità regionali e locali alle quali spesso compete l'attuazione. Alcuni membri della Convenzione ritengono che il ricorso a clausole di sospensione (*sunset clauses*) possa contribuire a migliorare la qualità dell'acquis legislativo.

iii) **Conclusioni**

Al termine del dibattito, il Presidente ha constatato l'esistenza di un vasto consenso su una drastica riduzione degli strumenti giuridici dell'Unione, dai quindici attuali a sei strumenti che avrebbero denominazioni più conformi alle tradizioni degli Stati membri, consentendo così ai cittadini di capirne meglio gli effetti e le fonti di legittimità. Detti strumenti sarebbero i seguenti:

- il legislatore disporrebbe di due strumenti obbligatori, la "legge" e la "legge quadro", che sostituirebbero il "regolamento" e la "direttiva" e sarebbero utilizzati anche nei settori disciplinati dai titoli V e VI del trattato sull'Unione europea, salvaguardando nel contempo, se ciò si rendesse necessario, la specificità propria di tali settori;
- vi sarebbero poi il "regolamento" e la "decisione", che sarebbero riservati agli atti obbligatori adottati dall'esecutivo nell'ambito degli atti delegati e degli atti esecutivi;
- infine vi sarebbero gli strumenti non obbligatori, la "raccomandazione" e il "parere", che manterrebbero le loro caratteristiche attuali.

Il Presidente ha constatato che l'idea di un sistema di norme a tre livelli, nel quadro dell'inserimento nel trattato di una gerarchia delle norme, è stata in generale ben accolta dai membri della Convenzione, sebbene sia stato sottolineato che taluni elementi di detto sistema dovranno essere meglio specificati in un secondo tempo. In questo quadro, il trattato costituzionale sancirebbe il concetto di atto legislativo, che sarebbe un atto adottato direttamente in base al trattato e contenente i principi fondamentali e le scelte politiche di base in un determinato settore. Spetterebbe al legislatore decidere, caso per caso, la portata di tale concetto.

Il Presidente ha quindi constatato, nella fase attuale, la mancanza di consenso sull'inserimento di una nuova categoria di atti, gli atti delegati, la cui finalità sarebbe di sgravare il legislatore degli elementi troppo tecnici o troppo dettagliati degli atti legislativi, consentendogli in tal modo di concentrarsi sulle questioni fondamentali. Si tratterebbe di atti adottati di norma dalla Commissione, mediante abilitazione da parte del legislatore, che svilupperebbero in dettaglio o modificherebbero taluni elementi non essenziali di un atto legislativo. Questa delega dovrebbe essere accompagnata dalla possibilità per il legislatore di "riappropriarsi" della procedura. Il Presidente ha annunciato che saranno presentate in un secondo tempo proposte più particolareggiate sul concetto di atto delegato e sulla relativa delimitazione rispetto agli atti esecutivi, affinché la Convenzione possa pronunciarsi in merito.

Il Presidente ha poi fatto riferimento al terzo livello della gerarchia delle norme proposta dal Gruppo, che sarebbe costituita dagli atti di esecuzione o di attuazione. Tali atti sono di competenza degli Stati membri e possono essere adottati dalle istituzioni dell'Unione solo in via eccezionale, di norma dalla Commissione secondo modalità stabilite in base all'articolo 202 del TCE ("procedura del comitato"). Dal momento che una parte dei membri della Convenzione ha riconosciuto che la nuova gerarchia delle norme proposta dovrebbe avere delle conseguenze sui meccanismi di controllo della Commissione, il Presidente ritiene opportuno approfondire l'esame della semplificazione dei comitati. A suo giudizio, inoltre, la formulazione dell'articolo 202 dovrebbe essere riveduta per tenere conto del potere legislativo del Parlamento europeo nel quadro della codecisione.

Il Presidente ha constatato che molti membri della Convenzione sono favorevoli alla proposta del Gruppo intesa a fare della codecisione la regola generale per l'adozione degli atti legislativi, anche se continuerebbero a esservi delle eccezioni per varie ragioni. Il Presidente ha aggiunto che occorre fare in modo che le eccezioni non siano troppo numerose e siano ben definite.

Egli ha inoltre concluso che la procedura di cooperazione dovrebbe essere soppressa e sostituita, a seconda dei casi, dal parere semplice del Parlamento europeo o dalla codecisione e che la procedura del parere conforme dovrebbe essere riservata all'approvazione di taluni accordi internazionali.

Il Presidente ha anche constatato l'esistenza di un consenso sulla proposta del Gruppo di sancire in un unico articolo della costituzione i più importanti principi attinenti al bilancio, vale a dire annualità, unità, pareggio tra entrate e spese, disciplina di bilancio, mezzi sufficienti, adozione di un atto preliminare che giustifichi la spesa e finanziamento integrale mediante risorse proprie. Quest'ultimo principio pone il problema della procedura per la creazione di dette risorse.

Il Presidente ha invece constatato che le proposte riguardanti la procedura di bilancio sono oggetto di riserve che occorrerà approfondire in un secondo tempo, specialmente per quanto riguarda la programmazione delle spese.

Infine, il Presidente ha concluso affermando che il Praesidium elaborerà una serie di proposte su tali argomenti, tenendo conto dei pareri espressi nel corso del dibattito, e inizierà la stesura dei testi.

3. Presentazione da parte del sig. Dehaene dello stato dei lavori del Gruppo VII "Azione esterna"

Il sig. Dehaene ha sommariamente illustrato lo stato dei lavori del Gruppo da lui presieduto, dopo di che si è proceduto a un breve scambio di opinioni. La relazione finale del Gruppo sarà esaminata in occasione della prossima sessione plenaria della Convenzione.

4. Presentazione da parte del sig. Barnier dello stato dei lavori del Gruppo VIII "Difesa"

Il sig. Barnier ha anch'egli illustrato i punti principali esaminati dal suo Gruppo, che adotterà la relazione finale il 10 dicembre 2002. Anche detta relazione figurerà all'ordine del giorno della prossima sessione plenaria. Si è tenuto un breve scambio di opinioni.

5. Costituzione del Gruppo XI "Europa sociale"

Il Presidente ha annunciato la costituzione del summenzionato Gruppo che sarà presieduto dal sig. Katiforis, rappresentante del governo greco. Il Gruppo è invitato a presentare la sua relazione finale a fine gennaio 2003, affinché possa essere discussa il 6/7 febbraio.

6. Sicurezza e giustizia

- **Dibattito sulla relazione del Gruppo X presieduto dal sig. Bruton (doc. CONV 426/02)**

i. Presentazione della relazione da parte del sig. Bruton

Il sig. Bruton, Presidente del Gruppo X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ha presentato la sua relazione (CONV 426/02), ponendo segnatamente l'accento sulle attese dei cittadini in questo campo e sulla necessità di venirvi incontro a livello europeo con un'azione politica forte. Egli ha successivamente descritto brevemente le principali proposte che figurano nella relazione, riferendosi in particolare :

- alla raccomandazione di abolire la struttura in pilastri e di integrare le disposizioni riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un unico capitolo del trattato;
- alla sostituzione delle "convenzioni", "decisioni quadro" e "decisioni" previste all'articolo 34 del TUE con "leggi" e "leggi quadro";
- alla volontà del Gruppo di estendere la procedura di codecisione e la maggioranza qualificata al maggior numero possibile di settori, in quanto l'unanimità comporterebbe, in particolare dopo l'allargamento, inevitabili situazioni di stallo, così come un impoverimento del contenuto degli atti;
- al ravvicinamento degli elementi costitutivi e delle sanzioni di taluni settori del diritto penale sostanziale e processuale;
- alla necessità di prevedere nella costituzione il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie (penali e civili);

- alla volontà di una parte del Gruppo di applicare la procedura di codecisione e la maggioranza qualificata anche alle misure di cooperazione giudiziaria in materia civile attinenti ad una parte del diritto di famiglia riguardante la responsabilità genitoriale;
- a talune misure intese a coinvolgere i parlamenti nazionali in questo settore.

ii Dibattito in plenaria

Circa quaranta membri della Convenzione (cfr. elenco allegato) hanno partecipato al dibattito che ha seguito questa presentazione. In generale, le analisi contenute e le proposte sviluppate nella relazione del Gruppo sono state sostenute dalla maggior parte degli oratori. All'inizio del loro intervento, numerosissimi membri hanno espresso soddisfazione per i risultati raggiunti e le proposte del Gruppo.

Le due "regole d'oro" o principi di base proposti dal Gruppo nella sua relazione sono stati accolti favorevolmente. Un'ampia maggioranza si è espressa a favore dell'integrazione delle disposizioni del "terzo pilastro" in un quadro generale comune. Taluni membri della Convenzione hanno chiesto di inserire in un unico capitolo del trattato l'insieme delle disposizioni riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si è inoltre delineato un ampio consenso sui vantaggi di una migliore separazione dell'attività legislativa dalla cooperazione operativa in questo settore.

La stragrande maggioranza dei partecipanti ha approvato le raccomandazioni della relazione riguardanti le politiche in materia di asilo, immigrazione, controllo delle frontiere e visti, che mirano segnatamente a favorire la formulazione di basi giuridiche più generali, l'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione, così come la consacrazione di un principio generale di solidarietà tra gli Stati membri. Taluni membri della Convenzione hanno anche chiesto una base giuridica esplicita che consenta di creare uno status giuridico dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nell'Unione. Un membro ha sottolineato che la competenza dell'Unione in materia d'immigrazione non dovrebbe applicarsi all'accesso al mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia civile, taluni oratori hanno insistito sulla necessità di compiere progressi nell'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione nella cooperazione riguardante il diritto di famiglia, o quanto meno per quanto concerne taluni aspetti di tale diritto, come la responsabilità genitoriale. Alcuni membri della Convenzione si sono mantenuti cauti al riguardo. Un rappresentante ha proposto che il Consiglio possa determinare, all'unanimità, le materie cui si applica tale procedura. Altri hanno anche chiesto di estendere la portata della base giuridica riguardante il diritto civile, sopprimendo il nesso con il corretto funzionamento del mercato interno e/o con l'esigenza di implicazioni transfrontaliere.

La quasi totalità dei partecipanti ha sostenuto la riforma degli strumenti giuridici e la sostituzione di quelli previsti all'articolo 34 del TUE con "leggi" e "leggi quadro". Un numero molto limitato di membri si è tuttavia chiesto se sia possibile applicare senza modifiche tali strumenti a tutti i settori rientranti attualmente nel pilastro in questione o ha suggerito che le direttive (o leggi quadro) non producano un effetto diretto.

Le raccomandazioni del Gruppo intese a precisare meglio le basi giuridiche del trattato nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale sono state ampiamente approvate. La consacrazione, nel trattato, del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie (penali e civili) è stata generalmente accettata; parallelamente, numerosi oratori hanno sottolineato la necessità, per taluni settori, di disporre di norme minime comuni (o, secondo alcuni piuttosto di uno "zoccolo comune") intese a ravvicinare il diritto penale sostanziale e processuale. Diversi partecipanti hanno inoltre insistito sull'importanza, nel quadro della procedura penale, di norme comuni riguardanti i diritti degli individui, in aggiunta ai diritti garantiti dalla CEDU e rispecchiati nella Carta.

Taluni membri della Convenzione hanno ritenuto che sia necessario permettere il ravvicinamento del diritto penale sostanziale in una sfera più estesa di quella proposta nella relazione del Gruppo; essi hanno espresso riserve su un criterio rigoroso di "dimensione transfrontaliera" o sul fatto che l'elenco dei tipi di reato possa essere modificato solo all'unanimità. Tuttavia, secondo altri partecipanti, soltanto una delimitazione precisa delle competenze, come sviluppata nella relazione, grazie tra l'altro ad un'elencazione, nel trattato, dei tipi di reato, renderebbe possibile l'applicazione del voto a maggioranza qualificata in questi settori.

Un'ampia maggioranza di rappresentanti ha riconosciuto la necessità di prevedere il voto a maggioranza qualificata e la codecisione come regola generale nei settori dell'attuale "terzo pilastro" e di ammettere l'unanimità solo per taluni casi eccezionali. Numerosi membri della Convenzione hanno salutato come un compromesso riuscito o come una buona base di lavoro, l'identificazione dettagliata, da parte del Gruppo, dei settori cui si applicherebbe la maggioranza qualificata o che continuerebbero a essere soggetti all'unanimità, anche se taluni di essi hanno formulato riserve per determinati settori o hanno espresso l'esigenza di un approfondimento. Un rappresentante si è dichiarato disposto a prevedere il voto a maggioranza qualificata, ma ha delle riserve sulla codecisione. Un altro membro della Convenzione si è espresso a favore di un periodo di transizione per quanto concerne il passaggio alla maggioranza qualificata e ha ritenuto che l'estensione delle competenze dell'Europol debba essere soggetta all'unanimità. Taluni partecipanti hanno sottolineato il rischio di una situazione di blocco totale, e quindi dell'assenza di qualsiasi azione legislativa dopo l'allargamento per i settori che resterebbero soggetti alla regola dell'unanimità, e hanno proposto di allentare tale regola attraverso il ricorso a una maggioranza qualificata rafforzata.

Quanto al diritto d'iniziativa nelle materie del "terzo pilastro", numerosi oratori si sono rallegrati per la proposta del Gruppo di ammettere le iniziative presentate da un Gruppo di Stati membri che superi una determinata soglia. Taluni rappresentanti hanno tuttavia espresso dubbi sull'opportunità di un diritto d'iniziativa degli Stati membri in taluni settori legislativi soggetti alla codecisione. Essi sono piuttosto a favore di una disposizione che imporrebbe alla Commissione di motivare qualsiasi rifiuto di dare seguito a un invito del Consiglio o del Parlamento a elaborare una proposta legislativa.

È stata approvata, in generale, la proposta del Gruppo di conferire alla Commissione il diritto di avviare, in quanto "custode del trattato", procedure di infrazione in tutti i settori, così come quella di avvalersi maggiormente dei meccanismi di "valutazione di pari livello" (che, secondo taluni, rivestono un'importanza particolare, segnatamente nel consolidamento dell'applicazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia penale).

Alcuni partecipanti hanno insistito sull'importanza delle relazioni esterne nelle politiche relative alla giustizia e agli affari interni. Una rappresentante ha chiesto che il Gruppo "Azione esterna" rifletta sulla possibilità di far sì che gli Stati membri conservino un'adeguata libertà d'azione esterna in questi settori.

Una larga maggioranza di membri della Convenzione ha ritenuto che le norme generali relative alla Corte di giustizia debbano essere rese applicabili ai settori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Pur accettando in linea di massima questo punto, determinati membri hanno tuttavia chiesto che, nonostante l'abolizione dei pilastri, siano mantenuti taluni limiti della giurisdizione della Corte per quanto concerne le misure di polizia e di ordine pubblico/sicurezza interna prese dalle autorità nazionali (cfr. articolo 35, paragrafo 5 del TUE). Altri, pur accettando le proposte avanzate dal Gruppo, hanno richiamato l'attenzione sull'onere di lavoro che potrebbe derivarne per la Corte in taluni settori, come quello dell'asilo; essi hanno pertanto chiesto di includere la questione della riforma della Corte nel dibattito della Convenzione sulle istituzioni.

La maggior parte dei rappresentanti ha ritenuto, per quanto concerne gli aspetti operativi, che la situazione attuale non sia soddisfacente e si è rallegrata per le proposte avanzate dal Gruppo nella sua relazione.

Numerosi membri della Convenzione hanno sostenuto la prospettiva dell'adozione di un programma pluriennale d'azione da parte del Consiglio o del Consiglio europeo, anche se taluni di essi hanno espresso dubbi al riguardo.

È stata accolta con favore la proposta di istituire all'interno del Consiglio una struttura di coordinamento rafforzato, sulla base dell'articolo 36 del TUE, che includa l'insieme delle attività operative in materia di polizia e di sicurezza (cooperazione di polizia, agevolazione della cooperazione fra l'Europol e l'Eurojust, valutazione di pari livello, protezione civile). Un membro della Convenzione ha ritenuto che tale struttura rappresenti solo un primo passo nella giusta direzione e che occorra giungere alla creazione della figura di un responsabile o alto rappresentante per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Per quanto riguarda l'Europol, numerosi membri della Convenzione si sono dichiarati d'accordo su una definizione più adeguata, nel trattato, delle sue competenze mediante l'introduzione di una nuova base giuridica. Taluni hanno chiesto che l'Europol, a determinate condizioni, sia dotato di reali poteri d'indagine e di azione su tutto il territorio degli Stati membri e che gli sviluppi riguardanti il suo statuto e le sue modalità di funzionamento possano essere adottati a maggioranza qualificata; altri hanno espresso delle riserve. La questione del controllo democratico dell'Europol è stata affrontata a più riprese e diversi rappresentanti si sono rallegrati della prospettiva di un miglior controllo da parte del Parlamento europeo. Altri, pur condividendo tale opinione, hanno chiesto che tale controllo democratico sia esteso ai parlamenti nazionali e hanno ritenuto che la proposta del Gruppo di associare i parlamenti nazionali all'esame delle relazioni annuali dell'Europol sia troppo limitata.

Per quanto riguarda la gestione delle frontiere esterne, numerosi partecipanti hanno ritenuto auspicabile giungere progressivamente a un reale sistema comune di gestione integrato. Una rappresentante ha ritenuto peraltro che il processo sia già stato avviato con esperienze pilota condotte in determinati paesi candidati. L'esigenza di solidarietà, anche finanziaria, tra Stati membri è stato ricordata da diversi partecipanti.

Numerosi membri della Convenzione hanno appoggiato le proposte del Gruppo relative all'Eurojust, segnatamente quelle riguardanti l'adozione di una nuova base giuridica. Essi hanno chiesto che l'Eurojust disponga degli strumenti necessari per il suo sviluppo futuro.

Prendendo spunto tra l'altro dalla riflessione sull'Eurojust, i membri della Convenzione hanno svolto un dibattito approfondito sulla questione del procuratore europeo o del pubblico ministero europeo. Taluni hanno espresso la loro netta opposizione di principio a qualsivoglia prospettiva in tal senso, ritenendo che la differenza di ordinamento giuridico fra taluni Stati membri renda difficile ipotizzare la figura di un procuratore europeo o di un pubblico ministero europeo. Altri hanno sottolineato che l'Eurojust dovrebbe prefigurare il ruolo del procuratore europeo. Secondo alcuni rappresentanti, occorrerebbe creare una base giuridica che preveda o consenta una simile evoluzione. Secondo taluni, le decisioni in materia andrebbero adottate a maggioranza qualificata. A loro giudizio, le conclusioni della relazione del Gruppo su questo punto siano troppo caute. Diversi partecipanti hanno inoltre affermato che, nell'ipotesi della creazione della figura di un procuratore europeo, questi dovrebbe essere responsabile della sola protezione degli interessi finanziari dell'Unione, mentre secondo altri egli dovrebbe esercitare una competenza più ampia, che comprenda anche altri reati gravi.

Tra le questioni orizzontali menzionate nella relazione, quella più spesso menzionata riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali. Tutti coloro che sono intervenuti sull'argomento hanno sottolineato la responsabilità particolare dei parlamenti nazionali nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Mentre taluni membri hanno ritenuto che le proposte contenute nella relazione siano appropriate, altri le hanno considerate insufficienti.

La questione del sistema di "scelta esplicita" (opting in) o dell'opzione di non partecipazione (opting out) è stata menzionata soltanto per sottolineare la necessità di esaminarla, come peraltro suggerito nella relazione, in un contesto più ampio.

Al termine degli interventi degli oratori, il sig. Bruton ha fornito risposte o chiarimenti e successivamente il Presidente della Convenzione ha tratto le conclusioni del dibattito.

iii Conclusioni

Il Presidente si è rallegrato per l'accoglienza favorevole riservata in generale ai risultati del Gruppo, sottolineando l'importanza del tema trattato e degli sviluppi proposti in materia. Egli ha evidenziato i seguenti elementi, oggetto di ampio consenso :

- fusione delle disposizioni figuranti attualmente nel titolo VI del TUE e di quelle del trattato CE, fusione che consentirà di abolire il terzo pilastro;
- sostituzione dei termini "convenzioni", "decisioni quadro" e "decisioni" con "leggi" e "leggi quadro";
- in materia legislativa, la procedura di diritto comune sarà quella della procedura di codecisione, con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. L'enumerazione degli atti nella relazione è il risultato del compromesso raggiunto nel Gruppo e costituisce una buona base per i lavori futuri;
- iscrizione nella costituzione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie (civili e penali);
- in materia di visti, asilo e immigrazione, l'Unione applicherà la procedura di codecisione a maggioranza qualificata e il trattato riconoscerà il principio di solidarietà;
- la costituzione dovrebbe contenere basi giuridiche appropriate, più precise di quelle attuali, intese a consentire un certo ravvicinamento delle legislazioni sostanziali penali e processuali. Occorrerà stabilire un elenco dei reati che potrebbero essere oggetto di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, tenendo conto sia della loro particolare gravità, sia delle loro implicazioni transfrontaliere;
- il ruolo della Commissione sarà rafforzato, segnatamente mediante la possibilità di proporre ricorso alla Corte di giustizia in caso di inadempienza di uno Stato ai suoi obblighi;
- si debbono compiere progressi nel settore del diritto civile per materie aventi implicazioni transfrontaliere;
- sul piano operativo, occorre assicurare un miglior coordinamento dei lavori del Consiglio. L'Europol e l'Eurojust dovranno essere potenziati nel senso raccomandato dal Gruppo.

Infine, per quanto concerne la creazione eventuale della figura di un procuratore o di un pubblico ministero europeo, il Presidente ha preso atto delle opinioni divergenti che sono state espresse e ha chiesto un approfondimento di questo punto.

Il Presidente ha successivamente concluso che la Convenzione ritornerà sul tema dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sulla base di proposte di articoli che le verranno presentate dal Praesidium.

II. PROSSIMA SESSIONE DELLA CONVENZIONE

Il Presidente ha annunciato che la prossima sessione della Convenzione si terrà venerdì 20 dicembre, a partire dalle 9.30, e sarà dedicata all'esame delle relazioni dei Gruppi VII "Azione esterna" e VIII "Difesa".

Sessione plenaria del 5 e 6 dicembre 2002

ELENCO DEGLI ORATORI

in ordine di intervento

2. **Semplificazione degli strumenti e delle procedure**
- dibattito sulla relazione del Gruppo IX presieduto dal sig. AMATO
(doc. CONV 424/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente
 Sig. Giuliano AMATO, Vicepresidente
 Sig. Gijs de VRIES - Paesi Bassi (Governo)
 Sig. Klaus HÄNSCH - Parlamento europeo
 Sig. Louis MICHEL - Belgio (Governo)
 Sig. Alain LAMASSOURE - Parlamento europeo
 Sig. Panayotis IOAKIMIDIS - Grecia (Governo)
 Sig. Lamberto DINI - Italia (Parlamento)
 Sig. Dominique de VILLEPIN - Francia (Governo)
 Sig. Elmar BROK - Parlamento europeo
 Sig. Alfonso DASTIS - Spagna (Governo)
 Sig. Ivan KORCOK - Repubblica slovacca (Governo)
(Cartellini blu: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 Sig. Paolo PONZANO - Commissione
 Sig. Joschka FISCHER - Germania (Governo)
 Sig. Carlos CARNERO - Parlamento europeo
 Sig. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)
 Sig. Joachim WUERMELING - Parlamento europeo
 Sig. Michael ATTALIDES - Cipro (Governo)
 Sig. Diego LOPEZ GARRIDO - Spagna (Parlamento)
 Sig. Wolfgang SENFF - Germania (Parlamento)
 Sig. Henning CHRISTOPHERSEN - Danimarca (Governo)
(Cartellini blu: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 Sig. Andrew DUFF - Parlamento europeo
 Sig. Henrik HOLOLEI - Estonia (Governo)
 Sig. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)
 Sig. Hannes FARNLEITNER - Austria (Governo)
 Sig. Dick ROCHE - Irlanda (Governo)
 Sig.ra Maria BERGER - Parlamento europeo
 Sig. Peter HAIN - Regno Unito (Governo)
 Sig. Jens-Peter BONDE - Parlamento europeo
 Sig. Göran LENNMARKER - Svezia (Parlamento)
 Sig. Jürgen MEYER - Germania (Parlamento)
 Sig. Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS - Portogallo (Parlamento)
 Sig. Johannes VOGGENHUBER - Parlamento europeo
 Sig. Matti VANHANEN - Finlandia (Parlamento)
 Sig. Ernâni LOPES - Portogallo (Governo)
 Sig. Jozef OLEKSY - Polonia (Parlamento)
 Sig. Jan KOUHOUT - Repubblica ceca (Governo)
 Sig.ra Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlamento europeo
 Sig.ra Lena HJELM-WALLÉN - Svezia (Governo)

Sig. Jan FIGEL - Repubblica slovacca (Parlamento)
Sig.ra Liia HÄNNI - Estonia (Parlamento)
Sig.ra Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Governo)
Sig. Michael FRENDO - Malta (Parlamento)
Sig. Aloiz PETERLE - Slovenia (Parlamento)
Sig.ra Danuta HÜBNER - Polonia (Governo)
Sig.ra Claude DU GRANDRUT - osservatore

6. **Sicurezza e giustizia**

- dibattito sulla relazione del Gruppo X presieduto dal sig. Bruton (doc. CONV 426/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente
Sig. John BRUTON, Presidente del Gruppo X
Sig. Paraskevas AVGERINOS - Grecia (Parlamento)
Sig. Alfonso DASTIS - Spagna (Governo)
Sig. Antonio TAJANI - Parlamento europeo
Sig. Alberto COSTA - Portogallo (Parlamento)
Sig.ra Pascale ANDREANI - Francia (Governo)
Sig. Antonio VITORINO - Commissione
Sig.ra Marietta GIANNAKOU - Grecia (Parlamento)
Sig. Diego LOPEZ GARRIDO - Spagna (Parlamento)
Sig. Gijs de VRIES - Paesi Bassi (Governo)
Sig. Hubert HAENEL - Francia (Parlamento)
Sig. Joschka FISCHER - Germania (Governo)
(*Cartellini blu : Speroni, McCormick, Spini*)
Sig. William ABITBOL - Parlamento europeo
Sig. Erwin TEUFEL - Germania (Parlamento)
Sig. Jan KOUHOUT - Repubblica ceca (Governo)
Sig. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)
Sig. David HEATHCOAT-AMORY - Regno Unito (Parlamento)
Sig. Ben FAYOT - Lussemburgo (Parlamento)
Sig. Andrew DUFF - Parlamento europeo
Sig. Sören LEKBERG - Svezia (Parlamento)
Sig.ra Anne VAN LANCKER - Parlamento europeo
Baroness SCOTLAND of ASTHAL - Regno Unito (Governo)
Sig. Filadelfio BASILE - Italia (Parlamento)
Sig. Yasar YAKIS - Turchia (Governo)
Sig. Jürgen MEYER - Germania (Parlamento)
Sig. Dick ROCHE - Irlanda (Governo)
Sig.ra Pervenche BERÈS - Parlamento europeo
Sig. Hannes FARNLEITNER - Austria (Governo)
Sig. Jacques FLOCH - Francia (Parlamento)
Sig.ra Androula VASSILIOU - Cipro (Parlamento)
(*Cartellini blu : Duff, Stuart*)
Sig.ra Elena PACIOTTI - Parlamento europeo
Sig.ra Genowefa GRABOWSKA - Polonia (Parlamento)
Sig. Ernâni LOPES - Portogallo (Governo)
Sig. Antti PELTOMÄKI - Finlandia (Governo)
Sig. Mihael BREJC - Slovenia (Parlamento)
