

**NOTA**

---

Oggetto: **Relazione di sintesi della sessione plenaria  
- Bruxelles, 3 e 4 aprile 2003**

---

**I. APERTURA DELLA SESSIONE**

Il Vicepresidente Amato ha aperto la sessione annunciando che la sessione plenaria di metà maggio, dedicata al dibattito sui progetti di testi "azione esterna" e "istituzioni", si svolgerà per almeno due giorni interi (il 15 maggio, dalle ore 10.00, e il 16 maggio, per l'intera giornata) e potrà prolungarsi, se necessario, fino a sabato (17 maggio) in mattinata.

**1. Dibattito sul progetto di articoli relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia  
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Il Vicepresidente Amato ha introdotto il dibattito sottolineando che il Praesidium, nel redigere i progetti di testi, ha cercato di tradurre il più fedelmente possibile in articoli del trattato costituzionale le conclusioni del Gruppo X, presieduto dal Sig. Bruton. Detto Gruppo era riuscito a raggiungere un compromesso delicato ed equilibrato, che il Praesidium desiderava salvaguardare. Pertanto, questi articoli, pur rendendo ampiamente applicabili gli strumenti e le procedure di diritto comune, riconoscono alcune specificità del settore, come un diritto d'iniziativa degli Stati membri o un ruolo particolare dei parlamenti nazionali. Il Vicepresidente ha affermato che si potrebbe valutare, in una fase successiva, se talune disposizioni, come quella relativa al Consiglio europeo o quella che riguarda il controllo della sussidiarietà, debbano rimanere in questa sezione o possano essere spostate in un'altra sezione della Costituzione. Facendo riferimento ad alcuni emendamenti

intesi a richiedere ancora l'unanimità nell'intero settore dell'attuale terzo pilastro, il Vicepresidente ha deplorato la rigidità di questa norma in un'Unione allargata e ha sottolineato il legame stabilito dal Gruppo tra un impegno molto forte di precisare e limitare, soprattutto in materia penale, le competenze dell'Unione, attualmente definite in modo vago, e l'introduzione della regola della maggioranza qualificata per queste stesse competenze limitate. Infine, il Vicepresidente ha posto in rilievo l'impostazione prudente auspicata dal Praesidium sull'ipotesi di una Procura europea. Essa potrebbe essere creata, all'unanimità e senza che la Costituzione stabilisca un obbligo al riguardo, al termine di un processo di sviluppo che prenda le mosse dall'Eurojust.

In generale, un'ampia maggioranza degli oratori ha plaudito al carattere equilibrato e alla qualità redazionale dei progetti di articoli del Praesidium, nonché agli importanti progressi che ne deriverebbero ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare con la fusione dei pilastri e l'applicazione degli strumenti e delle procedure generali. Molti oratori hanno sottolineato che questi articoli dovrebbero consentire un grande passo avanti, che sarà considerato fondamentale per il successo della Convenzione nel suo insieme. In particolare, questi oratori hanno auspicato l'abbandono della regola dell'unanimità, in quanto, a loro avviso, in un'Unione allargata a 25 membri, sarebbe quasi impossibile agire in questo settore e tanto meno venire incontro alle grandi aspettative dei cittadini. In materia di sicurezza e giustizia, questi membri della Convenzione hanno pertanto affermato di sostenere le proposte del Praesidium intese a rendere applicabile il voto a maggioranza qualificata; alcuni hanno proposto di utilizzare, se del caso, una maggioranza rafforzata o di stabilire un periodo transitorio in alcuni settori particolarmente sensibili. Un numero molto limitato di membri della Convenzione ha tuttavia detto di preferire che si mantenga la regola dell'unanimità per l'intero settore dell'attuale terzo pilastro.

Numerosi membri della Convenzione hanno chiesto la soppressione dell'articolo 31 dalla parte I della Costituzione, contestando alcune particolarità o facendo osservare che tali particolarità dovrebbero, comunque, essere sancite nella parte II. La principale critica mossa da questi membri della Convenzione è che questa disposizione potrebbe dare l'impressione che l'attuale terzo pilastro permanerebbe nonostante la fusione annunciata. Altri membri della Convenzione sono invece favorevoli al mantenimento di questo articolo oppure hanno presentato proposte di modifiche di natura redazionale al riguardo.

In merito all'articolo 1 della parte II, che definisce gli obiettivi e gli elementi principali, sono state presentate unicamente proposte di carattere redazionale. Il principio del rispetto delle diverse tradizioni e dei diversi ordinamenti giuridici, sancito dall'articolo, ha riscosso il plauso di vari oratori. Alcuni membri della Convenzione hanno inoltre insistito sulla particolare importanza del principio di sussidiarietà per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'articolo X della parte II, dedicato al ruolo del Consiglio europeo è stato oggetto di numerose osservazioni da parte dei membri della Convenzione. Alcuni di essi hanno contestato il fatto che il Consiglio europeo svolga un ruolo particolare nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre non avrebbe lo stesso ruolo negli altri settori dell'intervento europeo. Questi membri della Convenzione chiedono pertanto la soppressione di questo articolo. Alcuni hanno espresso il timore che il Consiglio europeo possa, in virtù di questa disposizione, impartire "istruzioni o comandi" al legislatore europeo (Consiglio e Parlamento), con il rischio di defraudare tali istituzioni dei loro poteri. È stato risposto loro che la redazione proposta dal Praesidium non può essere interpretata in tal senso.

Altri membri, più numerosi, non contestano la realtà della funzione particolare del Consiglio europeo, ma si chiedono se non sia preferibile introdurre questa disposizione, non nel capo della parte II del trattato dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma nell'articolo della parte I che tratterà del Consiglio europeo (articolo 15 del progetto preliminare distribuito nell'ottobre scorso). Altri hanno respinto questa proposta e hanno espresso il loro sostegno a che la disposizione in questione figuri nel capo dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Alcuni hanno osservato che il riferimento al ruolo particolare del Consiglio europeo in questo settore, indipendentemente dal luogo appropriato in cui collocare tale riferimento, rientra nel compromesso globale che ha consentito la soppressione della costruzione basata sui pilastri. Essi non desiderano tornare sugli aspetti che hanno portato a tale compromesso.

Vari membri della Convenzione esprimono perplessità in merito alla disposizione prevista all'articolo 3 sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Alcuni propongono di sopprimerla e di rendere applicabile la prevista soglia di un terzo per far scattare il meccanismo di allarme precoce, invece della soglia più modesta che figura al paragrafo 2. Altri suggeriscono di collocare questa disposizione nei protocolli sui Parlamenti nazionali o sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Tuttavia parecchi membri della Convenzione hanno difeso le disposizioni proposte dal Praesidium, in quanto ritengono che tengano conto correttamente delle conclusioni del gruppo di lavoro X. Infine altri membri reputano che le proposte non siano sufficientemente ambiziose per tutelare le prerogative dei Parlamenti nazionali. Essi hanno presentato diverse proposte in tal senso, in particolare l'istituzione di un controllo comune di Europol ripartito tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, sotto forma di commissione mista.

L'articolo 4 relativo ai meccanismi di valutazione ha ricevuto nell'insieme un'accoglienza favorevole, anche se alcuni membri della Convenzione hanno proposto di sopprimerlo. Tuttavia, diversi membri hanno avanzato varie proposte di redazione tendenti a precisarne la portata e gli effetti. È stata sottolineata l'importanza del meccanismo di valutazione, in particolare nel quadro della cooperazione giudiziaria.

L'articolo 5 sulla cooperazione operativa è stato ben accolto, infatti ben pochi membri della Convenzione hanno chiesto di sopprimerlo. Molti membri hanno espresso soddisfazione per la ripartizione da esso prevista tra la funzione esecutiva (cooperazione operativa) e la funzione legislativa. Parecchi di loro hanno chiesto che il comitato previsto da questo articolo venga istituito direttamente dalla Costituzione. Sono state sottolineate a più riprese le serie esigenze in materia di rafforzamento della cooperazione operativa. Infine, tra i membri della Convenzione che si sono espressi su questa disposizione, una maggioranza molto ampia desidera che il campo di applicazione contemplato dall'articolo 5 comprenda esplicitamente la cooperazione connessa al controllo delle frontiere. Tali membri ritengono che il testo del Praesidium debba essere precisato in tal senso.

Per quanto riguarda il diritto d'iniziativa a favore di un gruppo di Stati membri (articolo 8), mentre alcuni oratori si sono detti contrari a tale deroga al monopolio d'iniziativa della Commissione, diversi altri membri della Convenzione hanno insistito a favore del suo mantenimento, quale elemento cruciale del compromesso elaborato dal Gruppo di lavoro. Parecchi membri hanno tuttavia affermato che occorrerebbe esaminare in che modo tale diritto d'iniziativa possa essere reso compatibile con la procedura di codecisione, dato il ruolo particolare svolto dalla Commissione in detta procedura. Alcuni hanno menzionato la possibilità di obbligare la Commissione a perseguire, a suo nome, un'iniziativa richiesta da un gruppo di Stati membri, ma tale idea è stata respinta da taluni altri oratori. Infine, alcuni membri della Convenzione hanno proposto di ridurre il limite minimo di Stati richiesto per un'iniziativa (ad esempio, 1/5 degli stati membri) oppure di aumentarlo (a 1/3).

Diversi oratori hanno chiesto la soppressione dell'articolo 9 (controllo giurisdizionale), ritenendo che, nell'interesse del rispetto del diritto in questo settore sensibile, il regime generale della giurisdizione della Corte debba applicarsi senza esclusione a priori di competenza e che, ad ogni modo, sia evidente che la Corte non controllerebbe la proporzionalità delle azioni della polizia nazionale condotte conformemente al diritto nazionale. Diversi altri membri della Convenzione hanno chiesto tuttavia che venga mantenuta nel testo una clausola sui limiti delle competenze in tale materia, talvolta precisando di preferire che si ritorni al testo dell'attuale articolo 35 del TUE.

Gli articoli relativi alle politiche di asilo e di immigrazione, (articoli 10, 11, 12 e 13 del progetto del Praesidium) sono stati oggetto di numerosi interventi. Nell'insieme, si ritiene che queste disposizioni siano ambiziose, ma che riflettano in modo soddisfacente le conclusioni del gruppo di lavoro, in particolare per quanto concerne la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata. Le osservazioni o le proposte di modifica hanno riguardato i seguenti punti:

- diversi membri della Convenzione hanno chiesto conferma che la nozione di "frontiere esterne" che figura dell'articolo 10 contempli anche le frontiere marittime e non solo le frontiere terrestri. Il vicepresidente della Convenzione ha confermato che questa è l'interpretazione del Praesidium;
- alcuni membri hanno chiesto di esprimere meglio il fatto che la soppressione dei controlli alle frontiere interne non esclude la reintroduzione eccezionale di tali controlli, in caso di minaccia all'ordine pubblico. Taluni membri hanno proposto di riprendere nel testo del progetto di Costituzione la disposizione relativa a tale diritto (articolo 2 della Convenzione di Schengen).

Per quanto riguarda la redazione che prevede "l'istituzione progressiva di un sistema comune di gestione integrata delle frontiere esterne" di cui all'articolo 10, diversi oratori desiderano che tale disposizione consenti esplicitamente, o addirittura preveda, la creazione di un corpo comune di guardie di frontiera, dotato, secondo alcuni, di veri poteri esecutivi. Altri membri, poco numerosi, sono contrari a tale prospettiva. Infine, altri ancora hanno sottolineato che l'istituzione di una gestione integrata non implica affatto, come sembrano ritenere gli oratori precedentemente citati,

che i funzionari nazionali incaricati di tale controllo cambino di status e divengano funzionari europei, in quanto non è questo l'oggetto di tale disposizione. La responsabilità e la gestione del controllo delle frontiere esterne continueranno a spettare agli Stati membri, anche se nel quadro di un sistema comune integrato. Lo status amministrativo del personale non ne verrebbe interessato.

- diversi membri della Convenzione sono favorevoli al passaggio alla maggioranza qualificata nel settore dell'asilo, a condizione che la legislazione europea possa riguardare solo le norme minime. Altri membri, sottolineando il pieno sostegno al progetto del Praesidium, affermano che tale proposta non è ricevibile in quanto ridurrebbe il campo già contemplato dalla legislazione europea. Inoltre, la proposta di un membro della Convenzione di esprimere meglio la dimensione esterna della politica di asilo ha ricevuto il sostegno di diversi altri membri, senza che ciò implichi di modificare l'articolazione dell'aspetto interno di tale politica;
- anche il problema dell'immigrazione è stato oggetto di diversi interventi. Alcuni membri della Convenzione hanno auspicato una politica comune europea ambiziosa. Tuttavia, la questione se la base giuridica per la politica di immigrazione debba contemplare anche l'accesso al lavoro è stata controversa. Diversi membri chiedono che tale questione sia di competenza di ciascuno Stato membro oppure che sia disciplinata dalla regola dell'unanimità. Diversi oratori hanno inoltre sottolineato che l'oggetto di questa politica non può essere quello di fissare contingenti di immigrazione per ciascuno Stato membro;
- alcuni membri della Convenzione sono contrari all'introduzione del principio di solidarietà di cui all'articolo 13. Essi ritengono che tale disposizione vada al di là dell'ambito dell'asilo, dell'immigrazione e delle frontiere. Altri si sono interrogati sulla portata pratica di tale concetto di "solidarietà" o hanno chiesto di limitarla alla solidarietà finanziaria. Diversi altri membri hanno tuttavia sottolineato l'importanza di tale articolo, insistendo perché venga mantenuto.

In materia di cooperazione giudiziaria in materia civile, la principale questione menzionata durante il dibattito riguarda in che misura il voto a maggioranza qualificata possa applicarsi ad aspetti relativi al diritto di famiglia. Molti membri della Convenzione hanno sostenuto la regola dell'unanimità per tutti questi aspetti, mentre altri hanno rivendicato un passaggio generalizzato alla

maggioranza qualificata . Alcuni difendono l'impostazione di compromesso del Praesidium, vale a dire di sottoporre al voto a maggioranza solo la responsabilità genitoriale. Diversi altri membri osservano che, ad ogni modo, occorrerebbe chiarire che il paragrafo 3 si applica solo nei limiti dell'intero articolo senza creare una competenza generale separata per il diritto di famiglia. Infine, taluni membri si sono detti favorevoli ad una armonizzazione del diritto civile sostanziale in taluni settori, che vanno menzionati esplicitamente.

Quanto agli articoli 15, 16 e 17, vari membri della Convenzione hanno espresso il loro sostegno a favore dell'equilibrio raggiunto con tali articoli. Un membro ha tuttavia ritenuto che l'equilibrio tra il reciproco riconoscimento, di cui ha accolto con favore la consacrazione costituzionale, ed il ravvicinamento delle legislazioni non è ancora perfetto. A parte una minoranza di membri che ha chiesto l'unanimità per l'intero settore (cfr. *supra*), alcuni l'hanno invece richiesta unicamente per l'articolo 16 (procedura penale) o unicamente per "settori centrali" del diritto penale. Tale posizione è stata criticata da vari altri oratori. Vari membri hanno inoltre chiesto che il ravvicinamento del diritto di procedura penale (articolo 16) dovrebbe essere associato ad una dimensione transfrontaliera, al fine di escludere gli aspetti puramente interni di tale procedura. Taluni membri hanno chiesto una disposizione che preservi le competenze degli Stati membri ai fini della conclusione di accordi internazionali in materia di giustizia e di polizia.

L'articolo 17 relativo al ravvicinamento delle norme di diritto penale sostanziale è stato accolto con favore da vari oratori. Taluni membri hanno chiesto di rendere più ambizioso tale articolo, in particolare mirando all'elaborazione di una "base comune" e non soltanto di norme minime. Altri membri hanno espresso riserve sulla portata del secondo trattino dell'articolo 17 (che consentirebbe il ravvicinamento in tutti i settori della criminalità che riguardano le politiche dell'Unione) e, ritenendo troppo ampia la portata di questo trattino, hanno proposto che tale disposizione sia precisata in un secondo elenco di settori della criminalità. In generale, un membro ha insistito sulla necessità di definire con maggiore precisione le competenze dell'Unione (gli è stato risposto che gli articoli proposti forniranno in effetti una definizione delle competenze molto più precisa e specifica rispetto agli articoli attuali).

Gli articoli relativi all'Europol e all'Eurojust sono stati accolti con favore, sia pure con talune proposte redazionali relative alla descrizione dei compiti potenziali di tali organi (cfr. paragrafo 2 dei rispettivi articoli). Taluni membri hanno tuttavia proposto di rafforzare tali articoli prevedendo che i compiti siano attribuiti direttamente dalla Costituzione e non lasciati alla discrezione del legislatore, come previsto dagli articoli del Praesidium. Altri, al contrario, hanno chiesto che l'estensione dei compiti dell'Europol sia sottoposta all'unanimità.

La proposta relativa alla Procura europea (articolo 20) è stata al centro di un dibattito particolarmente animato. Numerosi oratori hanno manifestato la loro opposizione a tale proposta, sottolineando di non essere convinti delle esigenze pratiche per la creazione di una procura, né della sua compatibilità con i vari sistemi penali nazionali. Essi hanno ritenuto sufficiente uno sviluppo dell'Eurojust. Un numero consistente di membri ha tuttavia dichiarato di sostenere l'idea di una Procura europea e, in vari casi, ha chiesto che la creazione della procura sia indicata come un obbligo risultante dalla Costituzione, e persino che la sua creazione sia soggetta al voto a maggioranza qualificata (rafforzata per alcuni). Taluni membri hanno proposto di limitare le competenze di questo organo ad azioni penali in caso di frode contro gli interessi finanziari dell'Unione, mentre altri si sono dichiarati soddisfatti dell'attuale redazione, che lascia un ampio margine di libertà al legislatore.

Nelle sue conclusioni, il sig. Bruton, presidente del Gruppo X, ha innanzitutto espresso soddisfazione per l'accoglienza in generale positiva e costruttiva che i membri hanno riservato alle proposte del Praesidium. Egli ha in seguito ricordato che, se la questione della giusta collocazione delle disposizioni sul Consiglio europeo e i parlamenti nazionali, compreso il loro ruolo nei meccanismi di valutazione, può ancora essere discussa, tali disposizioni fanno parte, in sostanza, del compromesso raggiunto dal Gruppo. Pur confermando il principio stesso di un diritto d'iniziativa di un gruppo di Stati membri, nonché la soglia di un quarto, a suo parere "ragionevole", il sig. Bruton ha riconosciuto l'opportunità di esaminare come la procedura di codecisione possa funzionare in questo contesto. Egli ha inoltre sottolineato che l'obiettivo dell'articolo 14, paragrafo 3 non è quello di prevedere un'ampia armonizzazione del diritto civile sostanziale, ma che il Praesidium ha inteso soprattutto proporre una formula di compromesso che consenta di compiere maggiori progressi nella materia specifica della responsabilità genitoriale. Rispondendo alle critiche mosse all'articolo sulla procedura penale, il sig. Bruton ha osservato che tale articolo riguarda in ogni caso unicamente norme minime che la consultazione di esperti da parte del Gruppo ha rivelato una necessità pratica specifica di ravvicinare le regole di procedura in modo da meglio far fronte alla criminalità



transfrontaliera. Egli ha inoltre osservato che una formulazione progressiva delle norme minime in materia potrebbe un giorno rendere l'idea di una Procura europea meno controversa di quanto lo sia attualmente; ha aggiunto che, a suo parere, il compromesso proposto dal Praesidium, ossia la creazione di una semplice base giuridica facoltativa, realizzata all'unanimità, è la soluzione migliore alla luce del dibattito. Il sig. Bruton si è dichiarato soddisfatto del chiaro sostegno manifestato nei confronti dell'articolo relativo al diritto penale sostanziale, prendendo al tempo stesso debito atto delle preoccupazioni di coloro che auspicano una migliore delimitazione del campo di applicazione del secondo trattino; il Praesidium dovrà esaminare le possibili soluzioni. In conclusione, il sig. Bruton si è rallegrato in particolare del fatto che quasi tutti i rappresentanti dei governi abbiano partecipato al dibattito in maniera particolarmente attiva e costruttiva.

## **2. Presentazione dei progetti di articoli**

### La vita democratica dell'Unione

Il vicepresidente Dehaene ha presentato i progetti di articoli da 33 a 37 che dovrebbero contribuire a stabilire una maggiore trasparenza per quanto riguarda le attività dell'Unione e mirare a ravvicinare i cittadini all'Unione instaurando un dialogo tra le istituzioni e la società civile.

### L'Unione e l'ambiente circostante

Il vicepresidente Dehaene ha presentato il progetto di articolo 42 sull'Unione e l'ambiente circostante. Egli ha sottolineato la natura innovativa di questo articolo, il cui obiettivo è quello di stabilire un quadro per le future relazioni tra l'Unione ed i paesi vicini sulla base di accordi bilaterali.

### L'appartenenza all'Unione e le disposizioni generali e finali

Il vicepresidente Dehaene ha presentato le disposizioni relative al titolo X della Parte II della Costituzione sull'appartenenza all'Unione nonché quelle della Parte III relativa alle disposizioni generali e finali.

Egli ha richiamato l'attenzione sull'importanza del titolo X, che tratta di tutto ciò che concerne la qualità di membro dell'Unione, ossia le condizioni di ammissibilità e procedura per diventare membro dell'Unione, motivi di sospensione dei diritti di uno Stato membro derivanti dalla Costituzione e procedura per il ritiro volontario di uno Stato membro dall'Unione. Egli ha aggiunto che questo titolo contiene due importanti novità rispetto ai trattati attuali: stabilisce espressamente le condizioni di ammissibilità per essere membro dell'Unione e la possibilità di ritiro volontario di un membro dall'Unione.

Il Vicepresidente ha quindi fatto riferimento alle disposizioni della parte III, che riprendono in parte le disposizioni generali e finali dei trattati attuali, pur apportando qualche modifica ad alcune di esse, e aggiungono due nuove disposizioni relative all'abrogazione dei trattati attuali e alla successione della nuova entità "Unione europea" alla Comunità europea e alla precedente Unione europea. Quest'ultima aggiunta traduce nel trattato l'auspicio della Convenzione che la Costituzione non si limiti a modificare i trattati attuali, ma si sostituisca ad essi.

Il Vicepresidente ha precisato che gli articoli presentati oggi saranno esaminati dalla Convenzione nella sessione plenaria del 24 e 25 aprile e che il termine per l'invio degli emendamenti è fissato all'11 aprile prossimo, affinché se ne possa tenere conto nella nota di analisi del Segretariato.

Il Vicepresidente ha infine comunicato alla sessione plenaria che, dopo attenta riflessione, il Praesidium ha deciso di non presentare un progetto di testo sul metodo di coordinamento aperto. Il Praesidium ritiene che il coordinamento delle politiche nazionali sia già previsto, in particolare, nei settori dell'azione di sostegno, come risulta dal progetto di articolo 15. Il Praesidium teme che un nuovo articolo generale su tale metodo possa indebolire, invece di rafforzare, la possibilità di ricorrervi e che un siffatto articolo introduca un fattore di confusione nella delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Il Vicepresidente ha affermato che il Praesidium è tuttavia aperto a eventuali suggerimenti dei membri della Convenzione.

### **3. Articoli 38, 39 e 40: Finanze dell'Unione**

#### **Introduzione**

Il sig. Dehaene ha introdotto il dibattito ricordando che il Praesidium deve ancora adattare il progetto di articoli 38, 39 e 40 alla luce delle discussioni in corso e dei risultati del circolo di discussione sulla procedura di bilancio, presieduto dal sig. Christophersen, che dovrebbe concludere i lavori questo stesso pomeriggio. Il Vicepresidente ha annunciato che è stato creato un nuovo circolo di discussione sulle risorse proprie, presieduto dal sig. Méndez de Vigo (il cui mandato, approvato dal Praesidium, è stato distribuito durante la riunione; v. doc. CONV 654/03).

Il sig. Dehaene ha quindi passato in rassegna i 69 emendamenti presentati, che esprimono posizioni molto divergenti fra loro. Egli ne ha, tuttavia, tratto alcune conclusioni:

- la proposta di formalizzare nella Costituzione le prospettive finanziarie, che fisserebbero i massimali obbligatori per categoria di spesa, in quanto quadro vincolante per il bilancio annuale, sembra riscuotere consenso;
- i principi di bilancio proposti dal Praesidium nel progetto di articolo 39 hanno ricevuto un'accoglienza favorevole; alcuni membri propongono di aggiungere il principio dei mezzi sufficienti, attualmente sancito dall'articolo 6, paragrafo 4 del trattato UE;
- in materia di risorse proprie, numerosi emendamenti propongono di lasciare aperta la possibilità di creare imposte europee.

Ma il numero maggiore di emendamenti riguarda le procedure decisionali, in materia di sistema delle risorse proprie, di prospettive finanziarie o di bilancio annuale. Gli emendamenti riflettono per lo più punti di vista contraddittori.

## **Stato dei lavori del circolo sulla procedura di bilancio**

Prima di aprire il dibattito, il Sig. Dehaene ha chiesto al Sig. Christophersen di fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori del circolo di discussione sulla procedura di bilancio. Il Sig. Christophersen ha comunicato che in seno al circolo sembra emergere un consenso sull'iscrizione nella Costituzione delle prospettive finanziarie, che diventerebbero pertanto giuridicamente obbligatorie. Ciò consentirebbe una semplificazione della procedura di bilancio, che implicherebbe in particolare la soppressione delle differenze di procedura tra le spese obbligatorie (SO) e le spese non obbligatorie (SNO).

Ha in seguito indicato che il dibattito in seno al circolo ha messo in evidenza che esistono tre livelli di cui occorre tener conto al momento di affrontare le modalità concrete dell'iscrizione nella Costituzione del "quadro finanziario" (il circolo ha inoltre proposto di modificare la denominazione delle prospettive con "quadro finanziario pluriennale"). Si tratta di decidere quali disposizioni relative a detto "quadro finanziario pluriennale" siano da inserire nella Parte I della Costituzione, quali disposizioni debbano essere inserite nella Parte II e, infine, cosa debba rimanere di pertinenza del diritto derivato, sotto forma di atti giuridici da adottare in base alla Costituzione.

La maggioranza dei membri ritiene che la parte I della Costituzione debba contenere un articolo specifico sul "quadro finanziario", il quale:

- deve specificare che il "quadro finanziario" costituisce un quadro vincolante per il bilancio annuale;
- deve includere il principio secondo cui il "quadro finanziario" stabilisce gli importi vincolanti dei massimali annuali per gli stanziamenti per impegni per rubrica entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione;
- deve inoltre contenere la base giuridica che autorizza le Istituzioni ad adottare per un determinato periodo l'atto giuridico che contiene il "quadro finanziario" stesso e, di conseguenza, la procedura di decisione. Il circolo sembra propendere per una procedura la cui iniziativa spetterebbe alla Commissione ma che costituirebbe un'eccezione alle conseguenze dell'iniziativa della Commissione in materia di votazione in sede di Consiglio. Quest'ultimo, riunito al più alto livello politico, adotterebbe a maggioranza superqualificata qualora detta maggioranza fosse definita della Costituzione in un contesto più ampio, o a maggioranza qualificata la legge sul quadro finanziario pluriennale. Esso delibererebbe previo parere conforme del Parlamento europeo.

La parte II della Costituzione dovrebbe contenere:

- il principio secondo cui il "quadro finanziario" stabilisce non solo l'importo dei massimali annuali per gli stanziamenti per impegni per rubrica, ma anche l'importo del massimale annuale per gli stanziamenti per pagamenti. Occorre limitare il numero delle rubriche se non si vuole svuotare di contenuto il bilancio annuale;
- il principio di uno strumento di flessibilità le cui modalità sarebbero stabilite dal "quadro" stesso;
- la durata del periodo contemplato dal "quadro finanziario", che deve essere di almeno 5 anni;
- un meccanismo per rimediare all'eventuale fallimento della procedura di adozione del "quadro" e che potrebbe consistere nella proroga dell'ultimo anno del "quadro" precedente;
- il principio secondo cui l'autorità di bilancio e la Commissione garantiscono la disponibilità dei mezzi finanziari necessari a coprire le spese che consentono all'Unione di soddisfare i suoi obblighi giuridici nei confronti dei terzi.

Questo gruppo non è ancora giunto a una conclusione per quanto riguarda la procedura annuale. Tuttavia sembrano emergere alcuni elementi che potrebbero formare la base di un consenso:

- La Commissione presenterebbe il progetto di bilancio, il che implica in particolare che potrebbe modificare la sua proposta fino alla fase della conciliazione. Ciò non pregiudicherebbe le regole di votazione in seno al Consiglio.
- Verrebbe soppressa la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. Tale soppressione sarebbe subordinata al rafforzamento della disciplina di bilancio mediante la formalizzazione del "quadro finanziario" nella Costituzione e, più in particolare, all'iscrizione del principio secondo cui l'autorità di bilancio e la Commissione garantiscono la disponibilità dei mezzi finanziari necessari per consentire all'Unione di soddisfare i suoi obblighi giuridici nei confronti dei terzi.
- La procedura deve formalizzare i meccanismi di concertazione sviluppati nella pratica.
- La procedura può essere abbreviata: verrebbe avviata il primo settembre e si concluderebbe verso la metà di dicembre. Essa comporterebbe una sola lettura di ciascuna istituzione, il Parlamento e il Consiglio, e una fase di conciliazione.

Il circolo è ancora indeciso sulla procedura da adottare qualora non vi fosse accordo tra le due istituzioni.

### **Il dibattito**

Per quanto riguarda la procedura di adozione del sistema delle risorse proprie, i pareri dei membri della Convenzione vanno da quelli che auspicano un cambiamento della procedura a quelli che vorrebbero lasciarla invariata. Numerosi membri ritengono che il mantenimento della procedura attuale, che richiede non soltanto l'unanimità al Consiglio, ma anche la ratifica nazionale, possa compromettere la capacità futura dell'Unione di finanziare le sue politiche. Altri membri hanno invece chiesto il mantenimento della procedura attuale per salvaguardare in particolare le competenze dei parlamenti nazionali in materia.

Molti membri della Convenzione sono favorevoli ad un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella procedura.

Coloro che auspicano una maggiore flessibilità nella procedura di adozione del sistema delle risorse proprie hanno segnalato che l'attuale procedura non sembra adeguata per la creazione di nuove risorse "veramente" proprie al di là dei contributi nazionali. A tale proposito, un certo numero di membri ha proposto di considerare la possibilità di istituire imposte europee. Alcuni oratori hanno proposto una doppia procedura, vale a dire la procedura attuale per la fissazione del massimale delle risorse ed una procedura più flessibile per gli altri elementi del sistema di risorse. Altri membri si sono espressi a favore del mantenimento della procedura attuale, che in passato ha consentito di introdurre nuove risorse.

La proposta del Praesidium di formalizzare le prospettive finanziarie nella Costituzione ha riscosso ampi consensi. Le prospettive fisserebbero dei massimali di spesa per rubrica, che diventerebbero un quadro giuridicamente obbligatorio per il bilancio annuale. Per quanto riguarda la procedura i pareri sono discordanti. Numerosi oratori ritengono che il Consiglio debba avere un ruolo preponderante nella definizione delle prospettive. Taluni membri hanno proposto di utilizzare la procedura di codecisione. Alcuni altri ritengono che il Consiglio debba decidere all'unanimità per lo meno per quanto riguarda i massimali di spesa per rubrica.

Quanto alla durata delle prospettive, numerosi membri auspicano che essa coincida con il mandato politico del Parlamento e della Commissione.

Molti membri si sono dichiarati a favore della soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. Per alcuni tale soppressione è tuttavia subordinata a due condizioni: da un lato, i massimali di spesa per rubrica dovrebbero diventare giuridicamente obbligatori mediante la formalizzazione delle prospettive finanziarie nella Costituzione; dall'altro, il principio secondo cui il bilancio deve prevedere gli stanziamenti necessari per coprire gli obblighi giuridici rispetto ai terzi dovrebbe essere sancito nella Costituzione.

Queste stesse condizioni permetterebbero, secondo gli oratori summenzionati, una semplificazione della procedura annuale sulla base della codecisione. È inoltre emerso un ampio consenso riguardo all'ipotesi di ristrutturare la procedura di bilancio annuale sulla base di una codecisione semplificata. Ciò nondimeno sono emerse divergenze per quanto riguarda il meccanismo di decisione qualora non vi sia accordo tra il Parlamento ed il Consiglio. Alcuni auspicano che il Parlamento abbia l'ultima parola, come avviene nell'attuale procedura per le spese non obbligatorie. Altri hanno proposto che sia iscritto nel bilancio l'importo più basso tra quelli proposti.

Alcuni oratori hanno auspicato che siano previste modalità specifiche di procedura per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune.

Taluni hanno sostenuto l'idea di attribuire l'iniziativa alla Commissione per quanto riguarda sia le prospettive sia il bilancio annuale, senza per questo pregiudicare le regole relative alle decisioni da prendere in sede di Consiglio.

Un certo numero di membri ha ritenuto che vi sia una logica d'insieme nelle procedure di bilancio e che l'equilibrio istituzionale debba essere esaminato nel quadro di tale logica. Alcuni hanno proposto un'impostazione istituzionale secondo cui la decisione finale spetterebbe al Consiglio per quanto riguarda le entrate ed al Parlamento per quanto riguarda le spese.

I principi di bilancio proposti dal Praesidium nell'articolo 39 sembrano formare oggetto di un ampio consenso. Tuttavia, alcuni membri hanno proposto di aggiungere il principio dei mezzi sufficienti, attualmente sancito dal paragrafo 4 dell'articolo 6 del TUE.

Alcuni oratori hanno insistito sul principio dell'unità del bilancio e sono intervenuti in difesa dell'iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo.

## **Conclusioni**

Il sig. Dehaene ha sottolineato che i membri della Convenzione hanno confermato, nei loro interventi, le stesse conclusioni che si possono trarre dagli emendamenti presentati, in particolare

- per quanto concerne il sistema delle risorse proprie, molti membri si sono detti preoccupati circa il futuro del finanziamento dell'Unione qualora siano mantenuti l'unanimità al Consiglio e il requisito delle ratifiche nazionali. Tuttavia, alcuni oratori hanno risolutamente difeso il mantenimento della procedura attuale;
- si è delineato un consenso sulla proposta di formalizzare le prospettive finanziarie nella Costituzione. Molti oratori auspicano che la durata del quadro finanziario coincida con il mandato delle istituzioni;
- i principi di bilancio proposti sembrano accettati;
- quanto alla procedura annuale, è stata richiesta una semplificazione. Sembra che si possa rinunciare, a determinate condizioni, alla distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. Potrebbero essere previste procedure specifiche per la PESC.

## **4. Tempo delle interrogazioni**

In risposta a interrogazioni formulate rispettivamente dal sig. Fayot e dal sig. Einem, il Vicepresidente Dehaene ha precisato quanto segue:



- l'incontro tra il Presidente della Convenzione e il Consiglio europeo del 16 aprile è quello precedentemente previsto per il 20 marzo, che si è dovuto posporre a causa degli avvenimenti internazionali. Questi incontri sono conformi al mandato di Laeken. Il Presidente presenta una relazione orale al Consiglio europeo che, attraverso la discussione, può fornire utili chiarimenti senza comportare "direttive" per la Convenzione;
- nella fase finale della Convenzione, quando sarà necessario elaborare un consenso sull'insieme del testo, occorrerà definire un nuovo metodo di lavoro.

---

**Sessione plenaria, giovedì 3 e venerdì 4 aprile 2003**

**ELENCO DEGLI ORATORI**

**in ordine di intervento**

*Giovedì 3 aprile*

**1. Dibattito sul progetto di articoli relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia  
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Sig.ra Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Governo)  
Sig. Frans TIMMERMANS - Paesi Bassi (Parlamento)  
Sig. Jan KOHOUT - Repubblica ceca (Governo)  
Sig. Alberto COSTA - Portogallo (Parlamento)  
Sig. Dick ROCHE - Irlanda (Governo)  
Sig. António VITORINO – Commissione  
Sig. Paraskevas AVGERINOS - Grecia (Parlamento)  
Sig. Peter HAIN - Regno Unito (Governo)  
Sig. Andrew DUFF - Parlamento europeo  
Sig. Alain LAMASSOURE - Parlamento europeo  
*(Cartellini blu : Voggenhuber, Abitbol, Meyer)*  
Sig. Rytis MARTIKONIS - Lituania (Governo)  
Sig.ra Marietta GIANNAKOU - Grecia (Parlamento)  
Sig. Timothy KIRKHOPE - Parlamento europeo  
Sig. Oguz DEMIRALP - Turchia (Governo)  
Sig. Erwin TEUFEL - Germania (Parlamento)  
Sig. John CUSHNAHAN - Parlamento europeo  
Sig. Göran LENNMARKER - Svezia (Parlamento)  
Sig.ra Neli KUTSKOVA- Bulgaria (Governo)  
*(Cartellini blu: Gerhards, Cushnahan)*  
Sig. Esko HELLE - Finlandia (Parlamento)  
Sig. George KATIFORIS - Grecia (Governo)  
Sig. Ben FAYOT - Lussemburgo (Parlamento)  
Sig. Manuel LOBO ANTUNES - Portogallo (Governo)  
Sig. Jürgen MEYER - Germania (Parlamento)  
Sig.ra Danuta HÜBNER – Polonia (Governo)  
Sig. Gianfranco FINI - Italia (Governo)  
Sig. Hannes FARNLEITNER - Austria (Governo)  
Sig. Franc HORVAT - Slovenia (Parlamento)  
Sig. René van der LINDEN - Paesi Bassi (Parlamento)  
*(Cartellini blu: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart)*  
Sig. Elmar BROK - Parlamento europeo  
Sig. Dominique de VILLEPIN - Francia (Governo)  
Sig. Algirdas GRICIUS - Lituania (Parlamento)  
Sig. Henning CHRISTOPHERSEN - Danimarca (Governo)  
Sig. Jan FIGEL - Repubblica slovacca (Parlamento)  
Sig. Eugen BÖSCH - Austria (Parlamento)

Sig. Johannes VOGGENHUBER - Parlamento europeo  
*(Cartellini blu : Maclellan of Rogart, Roche, Würmeling)*  
 Sig. Peter SERRACINO-INGLOTT - Malta (Governo)  
 Sig.ra Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlamento europeo  
 Sig.ra Eduarda AZEVEDO - Portogallo (Parlamento)  
 Sig. Dimitij RUPEL - Slovenia (Governo)  
 Sig.ra Elena PACIOTTI - Parlamento europeo  
 Sig. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituania (Parlamento)  
 Sig. Edmund WITTBRODT - Polonia (Parlamento)  
 Sig. Péter BALÁZS - Ungheria (Governo)  
 Sig.ra Sylvia-Yvonne KAUFMANN - Parlamento europeo  
 Sig. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)  
 Sig. Puiu HASOTTI - Romania (Parlamento)  
*(Cartellini blu: Maclellan of Rogart, Teufel, MacCormick)*  
 Sig. Joschka FISCHER - Germania (Governo)  
 Sig.ra Gisela STUART - Regno Unito (Parlamento)  
 Sig. Diego LÓPEZ GARRIDO - Spagna (Parlamento)  
 Sig. Alfonso DASTIS - Spagna (Governo)  
 Sig.ra Cristiana MUSCARDINI - Parlamento europeo  
 Sig. Rihards PIKS - Lettonia (Parlamento)  
 Sig. Jens-Peter BONDE - Parlamento europeo  
 Sig.ra Hildegard PUWAK - Romania (Governo)  
*(Cartellini blu: Roche, Lennmarker, van Eekelen, Duff, MacCormick)*  
 Sig.ra Lena HJELM-WALLÉN - Svezia (Governo)  
 Sig. Caspar EINEM - Austria (Parlamento)  
 Sig. Gijs de VRIES - Paesi Bassi (Governo)  
 Sig. Antonio TAJANI - Parlamento europeo  
 Sig. Hubert HAENEL - Francia (Parlamento)  
 Sig.ra Anne VAN LANCKER - Parlamento europeo  
 Sig. David HEATHCOAT-AMORY - Regno Unito (Parlamento)  
 Sig. Henrik HOLOLEI - Estonia (Governo)  
 Sig. Alexandru ATHANASIU - Romania (Parlamento)  
 Sig. Sören LEKBERG - Svezia (Parlamento)  
*(Cartellini blu: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjaer, Meyer, Einem, Bruton)*

*Venerdì 4 aprile*

### **3. Dibattito sul progetto di articoli relativi alle finanze (CONV 602/03, CONV 643/03)**

Sig. Henning CHRISTOPHERSEN - Danimarca (Governo)  
 Sig. Pierre LEQUILLER - Francia (Parlamento)  
 Sig. Alfonso DASTIS - Spagna (Governo)  
 Sig. Andrew DUFF - Parlamento europeo  
 Sig. Jürgen MEYER - Germania (Parlamento)  
 Sig.ra Danuta HÜBNER - Polonia (Governo)  
 Sig. Michel BARNIER - Commissione  
 Sig. Elmar BROK - Parlamento europeo  
 Sig. Göran LENNMARKER - Svezia (Parlamento)  
 Sig. Alain LAMASSOURE - Parlamento europeo

Sig.ra Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlamento europeo  
Sig. Hans Martin BURY - Germania (Governo)  
Sig. Josep BORRELL - Spagna (Parlamento)  
Sig. Peter HAIN - Regno Unito (Governo)  
*(Cartellini blu : Tomlinson, Lennmarker, Fayot)*  
Sig. Valdo SPINI - Italia (Parlamento)  
Sig. Guntars KRASTS - Lettonia (Parlamento)  
Sig. Filadelfio BASILE - Italia (Parlamento)  
Sig. Carlos CARNERO GONZÁLEZ - Parlamento europeo  
Sig. Guilherme NAZARE PEREIRA - Portogallo (Parlamento)  
Sig. Pierre CHEVALIER - Belgio (Governo)  
Sig.ra Cristiana MUSCARDINI - Parlamento europeo  
Sig. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituania (Parlamento)  
Sig. Roberts ZILE - Lettonia (Governo)  
Sig. Franc HORVAT - Slovenia (Parlamento)  
Sig. Erwin TEUFEL - Germania (Parlamento)  
Sig.ra Lena HJELM-WALLÉN - Svezia (Governo)  
Sig. Gijs de VRIES - Paesi Bassi (Governo)  
Sig.ra Pascale ANDREANI - Francia (Governo)  
Sig. Manuel LOBO ANTUNES - Portogallo (Governo)  
Sig. Sören LEKBERG - Svezia (Parlamento)  
Sig. Esko SEPPÄNEN – Parlamento europeo  
Sig.ra Marta FOGLER - Polonia (Parlamento)  
Sig.ra. Teija TIILIKAINEN - Finlandia (Governo)  
Sig. Hannes FARNLEITNER - Austria (Governo)  
*(Cartellini blu: Demetriou, Barnier)*

---