

## ⇒ ORDINE DEL GIORNO DELLA SESSIONE

La sessione del **17 e 18 marzo 2003** è stata dedicata all'esame degli artt. 24-33 del progetto di trattato Costituzionale (titolo V: **l'esercizio delle competenze dell'Unione**) e dei progetti relativi ai **due protocolli su sussidiarietà e proporzionalità** e sul **ruolo dei Parlamenti nazionali**, sulla base degli emendamenti presentati dai membri della Convenzione.

Il Presidente Giscard ha inoltre illustrato i progetti di articoli (vedi dossier RUE n.57) relativi allo **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** e alle **finanze dell'Unione**: il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato al **26 marzo 2003**; la sessione del **3 e 4 aprile 2003** sarà dedicata a questi articoli. E' stato altresì costituito un "circolo di discussione" sulle norme in materia di procedura di bilancio.

E' stato infine distribuito il documento del gruppo di esperti giuridici incaricati di lavorare alla redazione degli articoli della seconda parte del Trattato costituzionale.

Al termine del dibattito, nel rispondere ad una interrogazione sui tempi della Convenzione, il Presidente Giscard non ha escluso che nei mesi di maggio e giugno 2003 possano svolgersi **sessioni supplementari**. In una conferenza stampa, Giscard ha altresì dichiarato che l'obiettivo della Convenzione è di terminare i lavori, come previsto dal calendario, entro la fine di giugno; tuttavia, al fine di non pregiudicare la qualità redazionale del testo, non ha escluso l'eventualità di un **prolungamento dei lavori** oltre il termine stabilito. Un contributo presentato da 23 membri della Convenzione, fra cui tutti i rappresentanti italiani, raccomanda la conclusione dei lavori entro il mese di giugno 2003.

## ⇒ ARTICOLI 24-33 DEL PROGETTO DI TRATTATO COSTITUZIONALE

### **Semplificazione degli strumenti di azione dell'Unione**

La discussione ha fatto registrare un **sostanziale apprezzamento** per l'impostazione proposta dal Praesidium, volta a **ridurre il numero degli strumenti giuridici** e a introdurre una **gerarchia delle norme** nella Costituzione, sulla base della distinzione tra **atti legislativi** (*legge, legge quadro*, nomi più comprensibili per i cittadini europei) e **non legislativi** (*regolamento, decisione*), nonché di **atti non vincolanti** (*raccomandazioni e pareri*) e di nuovi **"regolamenti delegati"**, emanati dalla Commissione su delega di Consiglio e Parlamento, con la possibilità di integrare e modificare norme di legge. Apprezzamento è stato anche manifestato per l'applicazione degli stessi strumenti a tutti i settori di azione dell'Unione, con l'obiettivo di **superare così l'attuale struttura in pilastri, pur mantenendo specifiche modalità nei settori della politica estera e di difesa e della cooperazione giudiziaria e di polizia**. A questo riguardo, diversi interventi hanno contestato l'esistenza di disposizioni specifiche dedicate a questi settori nel titolo V, che potrebbe mettere in discussione l'abolizione dei pilastri; alcuni membri, invece, ne hanno rilevato l'opportunità (in particolare, i rappresentanti dei Governi di Irlanda, Svezia, Spagna e Regno Unito; in un emendamento anche l'On. Fini, rappresentante del Governo italiano).

Alcuni interventi (in particolare, il rappresentante del Governo belga) hanno fatto riferimento alla possibilità di inserire tra gli atti giuridici dell'Unione anche le **leggi organiche**, che dovrebbero disciplinare materie di particolare rilievo ed essere adottate con maggioranze speciali. Qualche intervento ha indicato la necessità di fare riferimento in questa sede anche al **metodo aperto di coordinamento** (sostenuta in particolare dal rappresentante del Governo francese) e agli **accordi collettivi** conclusi dalle parti sociali su scala europea. Sul metodo di coordinamento aperto il Praesidium ha annunciato la presentazione di proposte, che potrebbero tuttavia essere collocate nel titolo VI del Trattato relativo alla vita democratica dell'UE.

Diversi interventi hanno espresso **perplessità sulla natura dei regolamenti delegati**, e hanno indicato una mancanza di chiarezza sulla loro collocazione intermedia tra la dimensione esecutiva e quella legislativa. Molti membri hanno inoltre chiesto che la facoltà di revocare la delega possa essere esercitata disgiuntamente dal Consiglio e dal PE. Alcuni interventi hanno chiesto che siano meglio definiti i criteri sulle modalità di esercizio della delega, altri che sia prevista l'esclusione di alcune materie. Altri ancora hanno suggerito che i regolamenti delegati non abbiano la possibilità di modificare, ma solo di integrare gli atti legislativi.

La maggior parte degli interventi ha chiesto di mantenere il principio della responsabilità degli Stati membri per **l'attuazione degli atti esecutivi** dell'Unione. Alcuni membri hanno posto la questione – non pregiudicata dalla proposta del Praesidium – di una riforma o superamento della procedura, attualmente vigente, che prevede l'intervento nell'attività esecutiva della Commissione europea di comitati di esperti degli Stati membri (cosiddetta "comitatologia"); un emendamento presentato dall'On. Fini propone di inserire nel testo costituzionale uno specifico riferimento ad una procedura di consultazione degli Stati membri. E' stata avanzata anche la possibilità di delegare l'esecuzione degli atti legislativi ad apposite Agenzie.

## **Procedura legislativa**

Tutti gli interventi hanno espresso apprezzamento per l'adozione della **procedura di codecisione** - che diviene la "**procedura legislativa**" - come regola generale per la formazione delle leggi.

Molti interventi hanno però **forti perplessità sulla possibilità** (art.25, comma 2) **che, in casi specifici, gli atti legislativi potrebbero essere adottati dal solo Consiglio**. Alcuni hanno sostenuto la necessità di eliminare tale disposizione (o quanto meno di circoscrivere e delimitare chiaramente l'ambito delle eccezioni) auspicando anche che l'art. 25, che detta i principi della procedura legislativa, contenga anche il **principio del voto a maggioranza qualificata** da parte del Consiglio (in questo senso un emendamento sottoscritto dai rappresentanti del Parlamento italiano, Onn. Follini e Spini e Senn. Dini e Basile). Il presidente Giscard ha annunciato che il Praesidium sottoporrà alla Convenzione l'elenco dei casi in cui il Consiglio può adottare leggi, che dovranno essere esaminati in relazione alle disposizioni relative alla seconda parte del trattato costituzionale.

## ⇒ **PROTOCOLLI SULLA SUSSIDIARIETÀ E SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI**

La Convenzione ha espresso un **sostanziale consenso sull'impostazione dei progetti di protocolli** relativi alla sussidiarietà e proporzionalità e ai Parlamenti nazionali, cui viene attribuito un ruolo specifico proprio con riferimento al principio di sussidiarietà.

Gran parte degli interventi ha espresso apprezzamento sulla novità più importante introdotta dai progetti di protocolli, la **procedura di allarme preventivo**, in base alla quale i **Parlamenti nazionali** possono sollevare obiezioni, entro un termine di sei settimane dalla trasmissione, circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative della Commissione; altrettanto è avvenuto per la possibilità degli Stati membri di **ricorrere alla Corte di giustizia**, anche su richiesta dei rispettivi Parlamenti, per violazione del principio di sussidiarietà, nonché sulla analoga facoltà attribuita al Comitato delle Regioni. Le riserve avanzate da alcuni hanno fatto riferimento alla opportunità di promuovere l'intervento dei Parlamenti nel processo decisionale europeo sempre attraverso i propri Governi, per evitare rischi di contrapposizioni interne ed esterne agli Stati membri, e appesantimenti del procedimento legislativo.

La maggior parte degli interventi ha sostenuto l'ipotesi che **obiezioni da parte di un terzo dei Parlamenti nazionali**, come proposto dal Praesidium, comportino che la Commissione sia tenuta a riesaminare la sua proposta e decidere se mantenerla, modificarla o ritirarla. La proposta avanzata da alcuni membri (in particolare i rappresentanti del Regno Unito) in base alla quale l'opposizione eventuale di due terzi dei Parlamenti nazionali costringerebbe la Commissione a ritirare la proposta è stata respinta dalla maggioranza degli interventi. Minoritaria è rimasta anche la proposta di estendere al principio di proporzionalità il meccanismo dell' "allarme preventivo". Diversi interventi hanno apprezzato la facoltà dei Parlamenti nazionali - prevista dal progetto di protocollo - di inviare pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà **fino alle ultime fasi del procedimento legislativo**; altri hanno criticato tale previsione come fattore di appesantimento del procedimento.

Da diverse parti è stata sollevata **la questione del ruolo in tali procedure di ciascuna camera in caso di Parlamento bicamerale, nonché dei parlamenti regionali con funzioni legislative**. Alcuni membri (in particolare, il Sen. Dini ed i rappresentanti della Germania e dell'Austria) hanno evidenziato l'opportunità di garantire il diritto di ciascuna camera di intervenire nel sistema di "allarme preventivo" (il Presidente Giscard ha appoggiato il compromesso per cui ciascun Parlamento disporrebbe di due voti, da dividere eventualmente tra le due camere nel caso di Parlamenti bicamerali), nonché la possibilità per ciascuna camera di adire autonomamente - e non attraverso i rispettivi Governi - la Corte di giustizia.

Alcuni (in particolare i rappresentanti del Parlamento tedesco) hanno rivendicato anche per le **regioni con competenza legislativa** il diritto di intervenire nella procedura di "allarme preventivo" e di ricorrere alla Corte; altri (in particolare i rappresentati dei Governi di Spagna e Benelux) si sono dichiarati nettamente contrari a tale ipotesi. La questione dovrà comunque essere nuovamente discussa alla luce delle conclusioni del circolo di riflessione sulla Corte di Giustizia, che ha terminato i suoi lavori il 17 marzo 2003.

Alcuni interventi hanno richiamato la necessità di rafforzare il riferimento al rispetto del principio di **proporzionalità** e di fare riferimento alla **sussidiarietà** come ad un **concetto dinamico**, che può comportare estensioni come limitazioni dell'azione europea.

E' stato altresì espresso un generale consenso sulle disposizioni che prevedono la **trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali di tutte le proposte ed i documenti** della Commissione. Molti hanno sottolineato l'importanza che tutti i Parlamenti nazionali esaminino nello stesso periodo il **programma legislativo annuale** della Commissione europea. Alcuni interventi hanno fatto rilevare che il progetto di protocollo contiene un riferimento troppo limitato al **ruolo della COSAC**, che dovrebbe invece essere rafforzata come foro della cooperazione interparlamentare, senza tuttavia configurarsi come una nuova istituzione dell'UE; alcuni membri (in particolare i rappresentanti britannici, francesi e portoghesi) hanno prospettato la creazione di una **Conferenza o Congresso interparlamentare** che riunisca rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, senza configurarsi come una nuova istituzione dell'Unione. Lo stesso Giscard, a conclusione del dibattito, ha evocato la necessità di una istanza che promuova l'incontro e la cooperazione tra i Parlamenti, annunciando che il Praesidium presenterà delle proposte in merito, che potrebbero trovare spazio anche nel titolo VI del Trattato costituzionale, quello relativo alla vita democratica dell'UE.