

La Convenzione europea sull'avvenire dell'Unione

Nota informativa

Un appuntamento fissato a Nizza

Nel dicembre 2000, a Nizza, nel momento in cui il Consiglio europeo concludeva un accordo sulla revisione dei trattati al fine di adattarli all'allargamento dell'Unione, si è imposta la necessità di proseguire una riforma istituzionale, che molti ritenevano troppo timidamente elaborata in occasione della CIG 2000, e di avviare un **dibattito più ampio ed approfondito sull'avvenire dell'Unione**.

È così che il Consiglio europeo ha adottato una "dichiarazione sull'avvenire dell'Unione" allegata come **dichiarazione n. 23 al trattato di Nizza**. Erano state progettate tre fasi: una prima fase di dibattito aperto, una seconda fase le cui modalità sarebbero state determinate dal Consiglio europeo di Laeken fissato al dicembre 2001 e infine una nuova conferenza intergovernativa da convocarsi nel 2004, al fine di stabilire le modifiche necessarie ai trattati.

La dichiarazione di Nizza identificava già quattro grandi temi sui quali, tra gli altri, dovrebbe vertere la riflessione: Come stabilire, e quindi mantenere, una delimitazione più precisa delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che sia conforme al principio di sussidiarietà? Quale status conferire alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza? Come semplificare i trattati affinché siano più chiari e meglio compresi, senza alterarne il senso? Quale ruolo affidare ai parlamenti nazionali nell'architettura europea?

La dichiarazione di Laeken

Un anno dopo Nizza, il Consiglio europeo riunito a Laeken ha adottato il 15 dicembre 2001 la *Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione europea* che impegna l'Unione a diventare più democratica, trasparente ed efficace e ad aprire la strada verso una Costituzione per i cittadini europei.

Quest'ambiziosa dichiarazione pone 60 questioni che riguardano l'avvenire dell'Unione e vertono su **quattro temi: la ripartizione delle competenze, la semplificazione degli strumenti, l'architettura istituzionale e il cammino verso una Costituzione per i cittadini europei**.

Il Consiglio europeo ha deciso di convocare una **Convenzione** che riunisca le principali parti coinvolte nel dibattito, allo scopo di esaminare le questioni essenziali sollevate dallo sviluppo futuro dell'Unione e di cercare diverse possibili risposte che saranno presentate in un documento che fungerà da punto di partenza dei negoziati della CIG, la quale prenderà le decisioni definitive.

I temi della Convenzione

La dichiarazione di Laeken pone una sessantina di questioni che vertono sui seguenti punti:

- una migliore articolazione e definizione delle **competenze** nell'ambito dell'Unione;
- la semplificazione degli **strumenti** dell'Unione: distinzione tra funzioni legislative e misure esecutive? Riduzione del numero degli strumenti legislativi; più ampio ricorso alle legislazioni quadro? Ecc.
- una maggiore **democrazia, trasparenza ed efficacia**: Commissione (in particolare: modalità di nomina del presidente e dei membri); poteri ed elezione del PE, ruolo del Consiglio, equilibrio istituzionale e ruolo dei parlamenti nazionali; efficacia del processo decisionale e funzionamento delle istituzioni;
- il cammino **verso una Costituzione europea**: semplificazione degli attuali trattati (ivi comprese la distinzione tra l'Unione e le Comunità e la struttura in tre pilastri); scissione del trattato in trattato di base ed altre disposizioni del trattato? Status della Carta dei diritti fondamentali, eventualità dell'adozione a breve di un trattato costituzionale...

Nel corso del primo semestre dei lavori della Convenzione i seguenti temi sono stati discussi in sessione plenaria: le missioni dell'Unione; le competenze dell'Unione, la maniera in cui l'Unione porta a compimento le sue missioni: efficacia e legittimità; il settore della giustizia e degli affari interni, il ruolo dei parlamenti nazionali, il dialogo con la società civile ed i giovani e l'azione esterna dell'Unione.

La riunione del 12 e 13 settembre sarà consacrata alla semplificazione delle procedure e degli strumenti.

La sessione del 3 e 4 ottobre sarà dedicata alla relazione del gruppo di lavoro sulla sussidiarietà.

La relazione del gruppo di lavoro sulla personalità giuridica dell'Unione sarà discussa durante la sessione del 28 e 29 ottobre.

Composizione della Convenzione europea

La Convenzione è composta da **105 membri**:

- il Presidente (Sig. Giscard d'Estaing) e i due vicepresidenti (Sigg. Amato e Dehaene)
- 28 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei quindici Stati membri e dei tredici paesi candidati
- 56 parlamentari nazionali (due per ciascuno Stato membro e paese candidato)
- 16 europarlamentari
- 2 rappresentanti della Commissione (Sigg. Barnier e Vitorino)

I (tredici più ventisei) rappresentanti dei paesi candidati partecipano pienamente alle deliberazioni della Convenzione, senza, però, avere la facoltà di impedire il consenso che si produrrebbe tra gli Stati membri.

I membri della Convenzione possono farsi sostituire da **supplenti**.

La Convenzione conta ugualmente **tredici osservatori**:

- 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale
- 3 rappresentanti dei partner sociali europei
- 6 rappresentanti del Comitato delle regioni, da designare tra le regioni, le città e le regioni con poteri legislativi

- il mediatore europeo

Il **Praesidium** è composto da **dodici personalità**: il Presidente e i due vice presidenti, i rappresentanti dei governi dei tre Stati membri che esercitano, durante la Convenzione, la presidenza del Consiglio (la Sig.ra Palacio Vallelersundi (Spagna), il Sig. Christophersen (Danimarca) e il Sig. Katiforis (Grecia)), due rappresentanti dei parlamenti nazionali (il Sig. Bruton e la Sig.ra Stuart), due rappresentanti del Parlamento europeo (i Sigg. Méndez de Vigo e Hänsch) e i due rappresentanti della Commissione (i Sigg. Barnier e Vitorino). Inoltre, il Sig. Peterle (rappresentante del parlamento sloveno) è invitato ad assistere alle riunioni, considerato che nessun membro del Praesidium è espressione di un paese candidato.

Il **Segretariato** della Convenzione è assicurato dal Segretariato generale del Consiglio. Il Sig. John Kerr è il Segretario generale della Convenzione.

Calendario dei lavori

La prima riunione della Convenzione si è tenuta il 28 febbraio 2002. La Convenzione si riunisce in sessione plenaria una o due volte al mese, nel corso di due mezze giornate. I lavori termineranno dopo un anno.

Il Sig. Giscard d'Estaing ha previsto **tre fasi** per i lavori della Convenzione:

- la prima fase, appena terminata, era dedicata alla raccolta di informazioni e delle prese di posizione precedenti
- la seconda fase, che si concluderà alla fine del 2002: "il nostro compito (...) preparato dai nostri dieci gruppi di lavoro, consisterà nel valutare come possiamo rispondere nel modo più efficace alla massiccia domanda di maggiore semplicità ed efficacia, di minore introspezione e di un numero minore conflitti istituzionali"¹
- 2003: conclusioni e redazione del 'documento finale' che sarà il punto di partenza dei negoziati della CIG. Inizialmente l'obiettivo era quello di terminare i lavori verso metà anno, ma il sig. Giscard d'Estaing ha già avvertito che sarà forse necessario chiedere al Consiglio europeo di prolungare i termini previsti inizialmente.

Il periodo dei lavori della Conferenza intergovernativa non è ancora stato fissato. La dichiarazione n. 23 allegata al trattato di Nizza si limita a prevedere che sarà convocata "nel 2004".

Risultato dei lavori della Convenzione

Il Presidente della Convenzione presenterà una relazione orale sullo stato di avanzamento dei lavori a ciascun Consiglio europeo, il che permetterà, nella medesima occasione, di raccogliere le impressioni dei capi di Stato o di governo.

¹ M. Giscard d'Estaing, "La dernière chance de l'Europe unie" (L'ultima occasione per l'Europa unita), articolo pubblicato su "Le Monde", il 22 luglio 2002

Le raccomandazioni della Convenzione sono adottate per **consenso**, senza che i rappresentanti dei paesi candidati all'adesione abbiano la facoltà di impedirlo. Qualora dalle deliberazioni della Convenzione risultino **opzioni** differenti, potrà essere indicato il **sostegno ottenuto** da ciascuna opzione.

La Convenzione redigerà un **documento finale** che potrà comprendere sia opzioni differenti che raccomandazioni in caso di consenso. Questi risultati saranno presentati dal Presidente della Convenzione al Consiglio europeo.

Insieme al risultato dei dibattiti nazionali sull'avvenire dell'Unione il documento finale fungerà da **punto di partenza** per le discussioni della Conferenza intergovernativa, che prenderà le decisioni definitive.

Elaborazione di un trattato costituzionale

La maggioranza dei partecipanti alla convenzione si è mostrata favorevole all'elaborazione di un progetto di trattato costituzionale particolarmente elaborato.

Durante l' riunione del 18 luglio il Praesidium ha deciso di presentare alla Convenzione una "struttura di trattato costituzionale". La struttura potrebbe essere presentata durante l'assemblea del 28 e 29 ottobre.

Questo primo canovaccio sarà in seguito integrato con i risultati degli altri gruppi di lavoro che avranno ottenuto l'approvazione della Convenzione. Nel mese di dicembre o gennaio dovrebbe essere pronta una nuova versione del trattato costituzionale che dovrebbe servire da base per la terza fase dei lavori (fase di negoziato).

Metodi di lavoro

- La Convenzione ha adottato una nota sui propri metodi di lavoro.
- La Convenzione si riunisce in plenaria nei locali del Parlamento europeo a **Bruxelles**.
- Il Praesidium si riunisce nei locali del Consiglio.
- Ogni membro (titolare o supplente) e ogni osservatore della Convenzione può inviare un **contributo** scritto al Praesidium. I contributi possono essere individuali o collettivi. Tali contributi sono trasmessi ai membri (titolari e supplenti) e agli osservatori della Convenzione dal Segretariato e sono disponibili sul sito Web della Convenzione.
- Le riunioni della Convenzione si tengono nelle **undici lingue** dell'Unione europea con interpretazione simultanea. Inoltre, per rispondere alle domande dei paesi candidati, si è deciso di permettere ai membri della Convenzione in rappresentanza dei **paesi candidati** di rivolgersi alla Convenzione nella propria lingua, essendo assicurata l'interpretazione (mediante un interprete che accompagna l'oratore) verso una lingua comunitaria (quindi verso le altre dieci lingue della Comunità mediante gli interpreti abituali).
- Il Segretariato diffonde un **resoconto** sommario al termine di ciascuna riunione. Un resoconto integrale degli interventi fatti nel corso della riunione è ugualmente disponibile in lingua originale sul sito Internet della Convenzione.
- **Sono stati creati gruppi di lavoro (vedere di seguito)**

Gruppi di lavoro

Il mandato, le modalità di lavoro e la composizione di questi gruppi sono fissati dal Praesidium. È stata prevista, quindi, una composizione da venti a venticinque membri, considerato che i diversi componenti della Convenzione devono esservi rappresentati e che ciascun membro della Convenzione può assistere a tutte le riunioni dei gruppi di lavoro. Il Segretariato redige una nota sintetica al termine di ciascuna riunione dei gruppi di lavoro.

Nel mese di maggio è stata istituita una prima serie di gruppi; ciascun gruppo è presieduto da un membro del Praesidium:

- Gruppo I: Come garantire nel modo più efficace il controllo del rispetto del principio di **sussidiarietà**? Occorre creare un meccanismo o una procedura di controllo? Questa procedura deve essere di natura politica e/o giudiziaria? Presidenza: Sig. Méndez de Vigo. La Commissione è rappresentata dal commissario Vitorino
- Gruppo II: Qualora si decida di inserire la **Carta dei diritti fondamentali** nel Trattato, mediante quali modalità conviene farlo e quali ne sarebbero le conseguenze? Quali sarebbero le conseguenze di un'adesione della Comunità/Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo? Presidenza: Sig. Vitorino.
- Gruppo III: Quali sarebbero le conseguenze di un riconoscimento esplicito della **personalità giuridica dell'UE**? E quelle di una fusione della personalità giuridica dell'Unione con quella della Comunità europea? Possono quelle contribuire alla semplificazione dei trattati? Presidenza: Sig. Amato. La Commissione è rappresentata dal sig. P. Ponzano, direttore della task force Avvenire dell'Unione.
- Gruppo IV: In che modo si esercita il ruolo dei **Parlamenti nazionali** nell'attuale architettura dell'Unione europea? Quali sono le disposizioni nazionali che funzionano meglio? È necessario prevedere nuovi meccanismi/procedure a livello nazionale o a livello europeo? Presidenza: Sig.ra Stuart. La Commissione è rappresentata dal commissario Barnier.
- Gruppo Convenzione: Come trattare in futuro le **competenze dette "complementari"**: conviene restituire agli Stati membri la piena competenza per le materie in cui l'Unione ha attualmente una competenza complementare oppure occorre esplicitare i limiti della competenza complementare dell'Unione? Presidenza: Sig. Christophersen. La Commissione è rappresentata dal sig. P. Ponzano.
- Gruppo VI: La realizzazione della moneta unica implica una **cooperazione economica e finanziaria** più intensa. Quali forme potrebbe assumere una siffatta cooperazione? Presidenza: Sig. Hänsch. La Commissione è rappresentata dal commissario Barnier.

Tali gruppi hanno cominciato ad operare in giugno ed hanno tenuto tre-cinque riunioni ciascuno. Essi dovrebbero completare i lavori e presentare le loro conclusioni in **settembre-ottobre**.

Durante la sessione plenaria del 12 settembre saranno ufficialmente istituiti quattro nuovi gruppi:

- Gruppo VII: **Azione esterna**. Presidenza: J-L. Dehaene. Rappresentante della Commissione: M. Barnier. Presentazione delle conclusioni prevista per l'inizio di dicembre.
- Gruppo VIII: **Difesa**. Presidente: M. Barnier. Conclusioni previste per novembre.
- Gruppo IX: **Semplificazione delle procedure e strumenti**. Presidente: G. Amato. Rappresentante della Commissione: P. Ponzano. Conclusioni previste per inizio dicembre.
- Gruppo X: Spazio di **libertà, di sicurezza e di giustizia**. Presidente: J. Bruton. Rappresentante della Commissione: A. Vitorino. Conclusioni previste per novembre.

Finanziamento della Convenzione

Il bilancio totale provvisorio è stato fissato per il 2002 a **10,5 milioni di euro**, dei quali 6,5 milioni saranno finanziati direttamente dalle Istituzioni, dagli Stati membri e dai paesi candidati e 4 milioni da un fondo speciale Convenzione, che è finanziato da contributi delle tre istituzioni sulla base di un accordo interistituzionale concluso il 28 febbraio 2002².

La partecipazione della Commissione ai lavori della Convenzione

- Alla vigilia del Consiglio europeo di Laeken, la Commissione ha adottato una comunicazione sull'avvenire dell'Unione europea intitolata "Rinnovare il metodo comunitario" (Comunicazione del 5 dicembre 2001, COM (2001) 727).
- **I commissari Barnier e Vitorino** partecipano attivamente sia alle sessioni plenarie della Convenzione che alle riunioni dei gruppi di lavoro. Essi sono inoltre membri del Praesidium.
- La Commissione ha adottato il 22 maggio un contributo dal titolo: "Un progetto per l'Unione europea" (COM(2002) 247 def.).
- La Commissione ha creato, presso il Segretariato generale, una *task-force* chiamata 'Avvenire dell'Unione e questioni istituzionali', che le permetterà di contribuire in maniera attiva ai lavori della Convenzione. Inoltre, è stata creata una rete di corrispondenti di tutte le Direzioni generali.

Il Forum sull'avvenire dell'Unione

- Al fine di ampliare ulteriormente il dibattito e di associarvi l'insieme dei cittadini, la dichiarazione di Laeken ha previsto l'apertura di un Forum sull'avvenire dell'Unione per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, ambienti economici, ONG, ambienti accademici, ecc.).
- Esso è rappresentato da una rete aperta di organizzazioni europee e nazionali che manifestano il loro interesse lasciandovi un contributo destinato alla Convenzione.
- Tali contributi sono pubblicati nella loro lingua originale e sono accompagnati da una sintesi tradotta.
- Il Segretariato della Convenzione ha creato il sito Internet del Forum, mentre la Commissione è responsabile del relativo supporto tecnico.

² Gazzetta ufficiale 2002/C 54/01

- Il Segretariato della Convenzione è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento delle altre attività del Forum, in particolare delle audizioni, in collaborazione, se necessario, con la Commissione e con altre istituzioni e altri organi dell'Unione, garantendo il più possibile un'ampia rappresentanza della società civile.

Per saperne di più

- La **corrispondenza** destinata alla Convenzione va inviata al Consiglio, all'attenzione del Segretariato della Convenzione, al seguente indirizzo postale: rue de la Loi 175, B-1048 Bruxelles, oppure al seguente numero di fax: + 32 2 285 81 55, o ancora al seguente indirizzo di posta elettronica: anne.walter@consilium.eu.int

Si possono consultare utilmente:

- il sito ufficiale della Convenzione: <http://european-convention.eu.int>
- il sito del Forum: http://europa.eu.int/futurum/forum_convention
- il sito del dibattito pubblico Futurum:
http://europa.eu.int/futurum/index_fr.htm
- inoltre, per i funzionari della Commissione: il sito Intracomm sull'avvenire dell'UE, dell'unità SG-TF1 che presenta il testo delle dichiarazioni di Nizza e di Laeken insieme ad altri documenti di riferimento:
http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/future_europe/