

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 MAGGIO 1995

Risoluzione
sul funzionamento del trattato sull'Unione europea
nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996
Attuazione e sviluppo dell'Unione

Annunziata il 26 giugno 1995

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'invito rivolto dal Consiglio europeo di Corfù a ciascuna delle istituzioni dell'Unione a elaborare una relazione sul funzionamento del trattato sull'Unione europea (TUE),

vista l'istituzione di un Gruppo di riflessione che deve contribuire alla preparazione della Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996, espressamente prevista all'articolo N del TUE, e che comincerà le sue riflessioni nel giugno 1995,

visto che, alla luce della procedura di cui all'articolo N, occorre « mantenere integralmente l'«acquis» comunitario e svilupparlo », in conformità dell'articolo B del TUE,

visto che il Consiglio e il Parlamento europeo hanno convenuto, nell'ambito degli accordi interistituzionali, che talune disposizioni dei trattati (procedure di bilancio, comitatologia) vengano riesaminate in occasione della CIG del 1996,

visto l'articolo 148 del proprio regolamento,

visti la relazione della commissione per gli affari istituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per i bilanci, della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale, della commissione per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'energia, della commissione per le relazioni economiche esterne, della commissione giuri-

dica e per i diritti dei cittadini, della commissione per gli affari sociali e l'occupazione, della commissione per la politica regionale, della commissione per i trasporti e il turismo, della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione e i mezzi di informazione, della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni, della commissione per la pesca, della commissione per il regolamento, la verifica dei poteri e le immunità, della commissione per i diritti della donna, della commissione per le petizioni e della commissione temporanea per l'occupazione (A4-0102/95),

A. considerando che l'integrazione europea, che dalle sue origini è sinonimo di pace, di stabilità politica e di armonioso sviluppo economico e sociale a beneficio di tutti i cittadini, deve confrontarsi oggi con una serie di nuove sfide, nate alla fine della « guerra fredda », che scaturiscono dalla mondializzazione dell'economia e dalle aggressioni all'ecologia, dalla rivoluzione informatica e dalle sue ripercussioni sull'occupazione, nonché dalla crescente importanza della parità tra uomo e donna; considerando che queste sfide richiedono all'Unione europea iniziative che le consentano di

a) assumere pienamente tutte le sue responsabilità al servizio della pace, del rispetto dei diritti umani e della stabilità democratica del continente europeo e delle regioni vicine, in particolare per quanto riguarda i paesi dell'Europa centrale e orientale e quelli del bacino mediterraneo,

b) divenire un polo di sviluppo economico sostenibile, socialmente equilibrato e creatore di occupazione, nel contesto di un'economia mondiale ispirata dagli stessi principi,

c) fare della lotta contro la disoccupazione e l'emarginazione un esplicito obiettivo prioritario delle politiche dell'Unione europea, in particolare dell'Unione economica e monetaria,

d) garantire ai cittadini l'esercizio dei loro diritti e libertà e contribuire al mantenimento della sicurezza di ciascuno, salvaguardando nel contempo le identità culturali, nazionali o regionali,

considerando pertanto che l'Unione deve dotarsi al tempo stesso di un'identità internazionale forgiata attraverso una politica estera coerente e degli strumenti necessari alle sue politiche interne;

B. considerando che alla Conferenza intergovernativa del 1996 l'Unione europea dovrà far fronte a una triplice sfida istituzionale, segnatamente:

riassorbire un deficit democratico che un numero crescente di cittadini dell'Unione europea ritiene inaccettabile,

ridefinire i processi decisionali divenuti troppo complessi, troppo farraginosi e spesso inefficaci,

preparare l'Unione europea a un futuro ampliamento senza rallentare il processo di integrazione o diluire i progressi già compiuti;

C. considerando che le principali carenze rilevate nel quadro del trattato sull'Unione europea sono

la mancanza di trasparenza e di piena responsabilità sotto il profilo democratico del Consiglio, in particolare per quanto riguarda le decisioni in materia legislativa,

l'assenza di coerenza e di efficacia nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, così come nel settore della giustizia e degli affari interni, carenze tanto più gravi quanto più è evidente che molte nuove disposizioni di carattere comunitario rientranti nel primo pilastro hanno funzionato bene,

l'esistenza di meccanismi istituzionali concepiti per un'Europa a 6, che da allora non sono stati opportunamente adattati e che non potrebbero essere semplicemente trasferiti a un'Unione europea con più di 20 membri senza creare un rischio di paralisi e di diluizione dell'Unione;

D. considerando che l'Unione europea dovrebbe pertanto sforzarsi di conseguire

un miglioramento generale delle sue funzioni esecutive, legislative, di bilancio e di controllo nell'ambito di un quadro istituzionale unico, in modo da divenire più efficiente, più ricettiva nei confronti dei suoi cittadini e più capace di sviluppare le politiche necessarie per il futuro,

E. constatando che non è responsabile procedere a un ampliamento dell'Unione senza apportare una serie di modifiche fondamentali alla struttura dell'Unione e dei trattati europei,

F. considerando che la riforma dei trattati richiede che si sancisca il principio della sufficienza delle risorse,

Adotta i seguenti orientamenti:

I. OBIETTIVI E POLITICHE DELL'UNIONE

1. L'Unione europea dovrà rafforzare il quadro attuale delle sue politiche se vuole rispondere al mutamento economico e politico e rafforzare la propria credibilità agli occhi dei cittadini. A tal fine essa dovrà sviluppare nuove politiche per il futuro e rafforzare quelle esistenti. Tale rafforzamento è concepibile solo nella prospettiva della fusione dei tre pilastri e in un quadro istituzionale unico.

Un trattato per i cittadini dell'Unione

2. L'unificazione del trattato dovrebbe renderne la struttura più chiara e più logica; tuttavia, il trattato dovrebbe essere anche ulteriormente semplificato e modificato in modo da apparire più motivante per i cittadini:

i) L'attuale preambolo del trattato dovrebbe essere riformulato in un linguaggio più convincente e le disposizioni concernenti i diritti dei cittadini dovrebbero essere collocate all'inizio del trattato.

ii) Il trattato dovrebbe stabilire una separazione tra le disposizioni concernenti le Istituzioni e quelle relative al contenuto delle politiche.

iii) Occorre sopprimere gli articoli superati.

L'Unione deve assumere pienamente le sue nuove responsabilità

A. Una vera articolazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC)

3. Occorre sviluppare una politica estera dell'Unione più efficace nel quadro del pilastro comunitario, integrando la politica commerciale comune, la politica di cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e le questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e realizzando politiche di sicurezza e di difesa meglio definite a livello dell'Unione, con una strategia comune permanente in seno alle organizzazioni internazionali dotate di competenze in questo settore. In questo contesto la politica comune di difesa dovrebbe garantire la salvaguardia delle frontiere dell'Unione e dei suoi Stati membri e consentire all'Unione di esercitare le sue responsabilità in materia di mantenimento e di ristabilimento dello Stato di diritto a livello internazionale, grazie all'assorbimento da parte dell'Unione europea delle competenze dell'UEO .

i) Dovrebbe essere consentito a una maggioranza qualificata di Stati membri di intraprendere un'azione umanitaria, diplomatica o militare avente carattere di « azione comune », con la garanzia che nessuno Stato membro venga obbligato a parteciparvi se non lo desidera né possa impedire alla maggioranza di intraprendere l'azione.

ii) La Commissione dovrebbe essere pienamente integrata nella definizione e nell'elaborazione della PESC, con un diritto d'iniziativa. Le dovrebbe essere assegnata la competenza di esecuzione. Per rimediare alle difficoltà emerse nel settore della concezione e della formulazione delle politiche, occorrerebbe creare un'unità congiunta Commissione/Consiglio di pianificazione e analisi.

iii) Il controllo democratico dei settori non rientranti nel primo pilastro deve essere esercitato dal Parlamento europeo

come pure dai parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo deve essere consultato quando il Consiglio adotta una posizione comune o un'« azione comune ». Il Consiglio deve essere tenuto a fornire informazioni in merito a tali questioni, per le quali occorre introdurre una regolamentazione in materia di trattamento confidenziale.

iv) Si dovrebbe sopprimere l'articolo 223 del trattato CE, che ostacola un controllo delle vendite di armamenti ai paesi terzi e impedisce l'instaurazione di una vera e propria politica comune degli Stati membri nel settore degli armamenti.

v) Un primo passo per contribuire alla prevenzione dei conflitti potrebbe consistere nella creazione di un Corpo civile europeo della pace (che comprenda gli obiettori di coscienza) assicurando la formazione di controllori, mediatori e specialisti in materia di soluzione dei conflitti.

B. Un'azione efficace in materia di giustizia e di affari interni

4. Sono necessari sin d'ora decisi progressi nel settore della giustizia e degli affari interni, materie queste che non dovrebbero più essere artificialmente distinte dalle politiche connesse che rientrano pienamente nel quadro comunitario. Le decisioni relative alla politica di asilo, all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e al controllo di tale attraversamento, alla politica di immigrazione e alla politica nei confronti dei cittadini di paesi terzi, così come la lotta contro la tossicodipendenza, devono essere progressivamente comunitarizzate. Per agevolare la lotta contro la grande criminalità internazionale, si dovrebbero conferire a EUROPOL le necessarie competenze operative. Sarebbe opportuno introdurre quanto prima un maggior grado di ampiezza ed elasticità per quanto riguarda l'uso della procedura « passerella » di cui all'articolo K.9 del trattato, in particolare estendendola a tutte le materie elencate all'articolo K.1 e prevedendo la maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Si dovrebbero eliminare le restrizioni attuali al diritto di iniziativa e di esecuzione della Commissione. Occorre raffor-

zare i ruoli della Corte di giustizia, della Corte dei conti e del Parlamento europeo e consentire al legislatore di adottare direttive senza che sia richiesta l'unanimità. Tenendo conto della graduale integrazione del terzo pilastro, gli accordi di Schengen dovrebbero essere progressivamente conglobati nella politica dell'Unione.

C. Un'Unione economica e monetaria

5. Per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, occorrerebbe mantenere il calendario e lasciare inalterati i criteri di convergenza. Si dovrebbero tuttavia controbilanciare le disposizioni in materia di politica monetaria con un coordinamento rafforzato delle politiche economiche (per esempio nel settore della sorveglianza multilaterale e per quanto riguarda la definizione degli indirizzi di massima per la politica economica a livello dell'Unione europea) e con un chiaro collegamento con l'articolo 2 del trattato, secondo il quale tutte le istituzioni dell'Unione devono adoperarsi per promuovere « un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri ». Il controllo democratico in materia di UEM dovrebbe essere considerevolmente rafforzato affidando un ruolo più ampio al Parlamento europeo (in particolare laddove il trattato prevede l'adozione di raccomandazioni o di orientamenti economici da parte del Consiglio). Per quanto riguarda gli Stati che, pur non ottemperando ai criteri di convergenza, abbiano mantenuto politiche economiche coerenti con suddetti criteri e manifestato in modo probante la loro volontà di accedere alla terza fase dell'UEM, l'Unione dovrà appoggiare politicamente i loro sforzi e fornire loro tutto l'aiuto necessario al raggiungimento di detti obiettivi.

6. Il perseguimento della piena occupazione dovrebbe rappresentare un esplicito obiettivo degli Stati membri dell'Unione e si dovrebbe istituire un comitato dell'occupazione, dotato degli stessi poteri del comitato monetario.

D. Accrescere i diritti dei cittadini dell'Unione e migliorare la protezione dei diritti fondamentali di tutte le persone in essa residenti

7. Occorre dare maggiore sostanza al concetto di cittadinanza dell'UE attraverso lo sviluppo dei diritti speciali collegati alla cittadinanza dell'Unione, segnatamente mediante

l'adesione dell'Unione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa;

la concessione a tutti i cittadini dell'Unione europea di un nuovo diritto all'informazione sulle questioni relative all'Unione;

l'inserimento nel trattato di un riferimento esplicito al principio della parità di trattamento indipendentemente dalla razza, dal sesso, dall'età, dagli handicap o dalla religione (menzionando i diritti sociali fondamentali dei lavoratori definiti nella Carta, sviluppandoli ed estendendone l'applicabilità a tutti i cittadini dell'Unione); l'iscrizione di un articolo che faccia specifico riferimento alla messa al bando della pena capitale;

il raggruppamento in un unico articolo e il rafforzamento dei diritti economici enunciati in parti diverse del trattato (per esempio la libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori e dei membri delle professioni liberali);

lo sviluppo di una cittadinanza politica in particolare tramite misure volte a facilitare la partecipazione dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro alla vita politica di tale Stato;

il rafforzamento delle disposizioni necessarie alla piena realizzazione della libera circolazione delle persone;

la consacrazione della diversità dell'Europa, anche mediante la particolare tutela delle minoranze nazionali di antico insediamento, nel quadro dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto;

le disposizioni del trattato in materia di parità di diritti dovrebbero applicarsi

non solo ai diritti economici, ma anche a tutti gli aspetti dell'uguaglianza delle donne.

Inoltre, il trattato dovrebbe contenere un chiaro rifiuto del razzismo, della xenofobia, del sessismo, delle discriminazioni basate sulle tendenze sessuali, dell'antisemitismo, del revisionismo e di ogni altra forma di discriminazione e garantire un'adeguata protezione giuridica di tutte le persone residenti nel territorio dell'Unione europea contro la discriminazione.

8. Allo scopo di sviluppare i mezzi di espressione a disposizione dei cittadini a livello europeo, occorre applicare e sviluppare l'articolo 138A del trattato CE relativo ai partiti politici europei.

E. Uno spazio per la cooperazione tra i popoli europei

9. La cooperazione transfrontaliera e interregionale, oltre a costituire un fattore importante di sviluppo economico, sociale e culturale, contribuisce a creare legami e relazioni di cooperazione pacifica tra i vari paesi europei. Pertanto, l'Unione dovrebbe dotarsi di un quadro giuridico comunitario che dia impulso alla cooperazione transfrontaliera e interregionale fondata su una disciplina comunitaria dell'assetto territoriale, come strumento per promuovere l'integrazione europea e realizzare meglio le politiche comunitarie. Non dovrebbero essere messi in pericolo gli accordi transfrontalieri con paesi terzi, in particolare l'Accordo nordico di libera circolazione.

L'Unione deve rafforzare le sue politiche attuali.

10. È necessaria una maggiore efficacia nell'elaborazione delle politiche applicabili in tutta una serie di altri settori fondamentali:

i) Il principio della coesione economica e sociale dovrebbe essere rafforzato nel contesto del trattato.

ii) La politica sociale dovrebbe costituire un settore di competenza centrale del-

l'Unione europea (con inserimento della Carta sociale e revoca della clausola dell'« opting out » a favore del Regno Unito). Tale politica dovrebbe essere meglio integrata nel contesto generale della politica economica.

iii) La politica delle pari opportunità dovrebbe essere migliorata mediante una riformulazione dell'articolo 119 del trattato CE che estenda il campo di applicazione dell'articolo a tutti gli aspetti dell'occupazione e della sicurezza sociale.

iv) Gli elementi relativi alla politica energetica contenuti nei trattati CECA e CEEA e le altre considerazioni attinenti alla politica energetica dovrebbero essere integrati in un quadro comune di politica energetica, contribuendo così a garantire una cooperazione globale in materia di sicurezza degli approvvigionamenti e protezione dell'ambiente.

v) La politica agricola comune in quanto settore politico decisivo dell'Unione, dovrebbe perseguire l'obiettivo di una forma di agricoltura ecologica e socialmente sostenibile nonché di un duraturo sviluppo regionale.

La politica agricola dovrebbe essere meglio integrata con la politica alimentare, con lo sviluppo rurale e con le considerazioni ambientali, nonché inquadrarsi più adeguatamente nella normale procedura di bilancio.

È indispensabile assoggettare le competenze dell'Unione nel settore dell'agricoltura, largamente sottratte ad un controllo diretto dei parlamenti nazionali, ad un rafforzato controllo democratico del Parlamento europeo, visto che le competenze relative alla politica dei mercati e dei prezzi agricoli, e quindi alla politica dei redditi in questo settore, già da tempo non sono più proprie dei parlamenti nazionali.

Gli obiettivi della PAC di cui all'articolo 39 necessitano di adeguamenti che introducano in particolare la nozione di « sviluppo rurale ».

vi) Le competenze in materia di pesca devono essere riprese indipendentemente

da quelle in materia di agricoltura. La politica comune della pesca dovrebbe essere riesaminata in funzione dei principi che si trovano alla base della sua istituzione, segnatamente la conservazione e la stabilità relativa.

vii) Gli attuali articoli del trattato sulla politica dell'ambiente dovrebbero essere rafforzati e semplificati, in modo che la tutela dell'ambiente e l'interesse per il benessere degli animali e la preservazione delle specie diventino principi fondamentali dell'Unione europea e siano effettivamente e pienamente integrati nelle altre politiche dell'UE. L'articolo 3 del trattato CE recepisce la protezione dell'ambiente quale obiettivo dell'Unione.

viii) La tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori dovrebbe essere rafforzata creando la base per una vera e propria politica dei consumatori.

ix) Nel settore dei trasporti il trattato dovrebbe prevedere una politica comune integrata dei trasporti, che includa competenze in materia di controllo del traffico aereo.

x) Il turismo, nei suoi aspetti europei, dovrebbe costituire una politica comune distinta, con una base giuridica specifica e un capitolo a essa dedicato nel trattato rivisto.

xi) Il ruolo del servizio pubblico nell'ambito delle azioni dell'Unione europea dovrebbe essere affermato con l'introduzione di nuovi articoli che definiscano la nozione e il campo di applicazione del « servizio universale » e garantiscano a ciascun cittadino il diritto a un pari accesso ai servizi di interesse generale, nonché mediante disposizioni ad hoc che tengano conto della specificità delle imprese di servizio pubblico.

xii) Il capitolo sull'istruzione, la formazione professionale e la gioventù dovrebbe essere rafforzato allo scopo di concentrare l'attenzione sui diritti e gli interessi dei bambini e dei giovani e fare in modo di tenere conto delle conseguenze che le politiche attuali possono avere su fanciulli e giovani nonché sulle loro famiglie.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

xiii) La politica economica esterna dovrebbe essere di competenza esclusiva dell'Unione.

11. Occorre conservare l'identità e la diversità culturale dell'Europa e riconoscere esplicitamente l'importanza della ricchezza fornita dalla diversità culturale e linguistica nazionale e regionale in seno all'Unione europea.

Va esclusa qualsiasi restrizione riguardante il numero delle lingue ufficiali e di lavoro dell'Unione europea.

Di fronte al carattere multiculturale della società europea, va esplicitata la necessità di promuovere il dialogo interculturale che mira a rafforzare la comprensione e la tolleranza reciproca.

Chiarire le competenze.

12. i) I principi di sussidiarietà e di proporzionalità, così come attualmente sanciti dall'articolo 3B del trattato, dovrebbero essere mantenuti e applicati correttamente.

ii) La compilazione di un elenco fisso delle competenze dell'Unione e degli Stati membri costituirebbe un'opzione troppo rigida e difficile da realizzare. L'articolo 235 dovrebbe essere mantenuto ma utilizzato solo come estrema risorsa e previo parere conforme del Parlamento.

II. LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE

Garantire l'unità del sistema istituzionale.

13. E' di fondamentale importanza mantenere e rafforzare il quadro istituzionale unico.

A. Porre fine allo smembramento del sistema istituzionale

14. i) I trattati esistenti dovrebbero essere unificati mediante:

l'inserimento diretto, nel trattato unificato, delle disposizioni utili dei trattati CECA e CEEA;

l'inclusione nel sistema comunitario della politica estera e di sicurezza (compresa la difesa) nonché delle questioni atti-

nenti alla giustizia e agli affari interni: taluni elementi specifici dei vecchi « pilastri » potrebbero tuttavia essere mantenuti in taluni casi. Ciò implicherà la necessità di raggruppare tutti gli articoli del trattato concernenti la politica estera in un unico titolo.

ii) Occorrerebbe conferire all'Unione europea una personalità giuridica sua propria.

B. Flessibilità nell'unità

15. Tenuto conto della crescente diversità dell'Unione, potrà porsi in futuro la necessità di nuove soluzioni flessibili, le quali tuttavia non dovrebbero

compromettere il quadro istituzionale unico, l'« acquis comunitario » o i principi della solidarietà e della coesione economica e sociale a livello dell'Unione;

rimettere in causa il principio della parità di tutti gli Stati e dei cittadini dell'Unione davanti al trattato;

portare a un'Europa « à la carte ».

16. Il controllo su quelle politiche dell'Unione che vengono temporaneamente portate avanti da un numero limitato di Stati spetta al Parlamento europeo nel suo insieme.

17. Se nel quadro della Conferenza del 1996, pur di fronte a posizioni largamente condivise dalla maggioranza degli Stati e dei popoli dell'Unione europea, risultasse impossibile pervenire a una conclusione positiva per il mancato raggiungimento dell'unanimità, bisognerà esaminare la possibilità di procedere senza la minoranza, sino a prevedere strumenti che consentano a uno Stato membro di lasciare l'Unione nel rispetto di determinati criteri.

Rafforzare e democratizzare le istituzioni dell'Unione.

18. La Conferenza del 1996 non dovrebbe concentrarsi in primo luogo sul trasferimento di nuovi poteri alle istituzioni dell'Unione, bensì sulla precisazione dei

loro rispettivi ruoli e sull'instaurazione di un adeguato equilibrio tra di esse.

19. La Conferenza del 1996 dovrà esaminare la composizione delle istituzioni, se si vuole che l'Unione possa ampliarsi ulteriormente e che le sue istituzioni possano funzionare in maniera adeguata. Per ciascuna istituzione, tuttavia, il criterio dell'efficienza dovrà conciliarsi con l'esigenza di tener conto degli interessi degli Stati membri sia grandi che piccoli. Deve essere applicato il concetto di parità statutaria tra gli Stati per garantire che tutti gli Stati membri si trovino su un piano di parità in termini di partecipazione e di coinvolgimento nel processo decisionale dell'Unione.

20. Occorre adoprarsi per un aumento graduale a tutti i livelli della rappresentanza e della partecipazione delle donne in seno alle Istituzioni dell'Unione.

A. La Commissione

21. i) È opportuno riaffermare il ruolo e l'indipendenza della Commissione, segnatamente mantenendo il suo diritto di iniziativa, unitamente agli adattamenti già previsti dal trattato.

ii) Si dovrebbe mantenere almeno un Commissario per Stato membro; occorre tuttavia adattare la struttura e la composizione della Commissione ai nuovi compiti dell'istituzione e alle esigenze dell'ampliamento, onde conservare la sua responsabilità e la sua efficacia in quanto organo collegiale. Ciò si potrebbe realizzare attraverso una maggiore presidenzializzazione dei modi di funzionamento;

una ristrutturazione interna della Commissione.

iii) Il Presidente della Commissione dovrebbe essere eletto direttamente dal Parlamento europeo sulla base di un elenco di nominativi proposto dal Consiglio europeo. Gli altri membri della Commissione dovrebbero quindi essere designati di comune accordo dal Presidente della Commissione e dai governi degli Stati membri prima di presentarsi al Parlamento come organo collegiale per un voto finale di investitura;

iv) Il Parlamento europeo dovrebbe potere, come il Consiglio, richiedere le dimissioni d'ufficio di membri della Commissione, in conformità degli articoli 157 e 160 del trattato.

B. Il Consiglio

22. i) Il principio della trasparenza dovrebbe essere esplicitamente enunciato nel trattato e si dovrebbero adottare meccanismi di applicazione dettagliati (allorché il Consiglio agisce in veste legislativa, le deliberazioni dovrebbero essere pubbliche e l'ordine del giorno vincolante). Occorrerebbe migliorare sensibilmente l'accesso del pubblico ai documenti dell'Unione.

I progetti e le proposte dovrebbero essere resi accessibili al pubblico immediatamente dopo la loro adozione o trasmissione ad altri organismi, gruppi di interesse o individui, o ancora pubblicati interamente o in parte da terzi.

Tutte le riunioni concernenti gli atti giuridici proposti devono essere pubbliche a meno che una maggioranza di due terzi decida specificamente in senso contrario e motivi tale decisione. La decisione, accompagnata dalle motivazioni, deve essere comunicata al Parlamento europeo.

Tutti i documenti dovrebbero essere accessibili al pubblico, salvo decisione contraria da parte di una maggioranza dei due terzi dell'organismo responsabile.

ii) L'attuale sistema delle presidenze semestrali del Consiglio e del Consiglio europeo dovrebbe essere conservato, introducendo però un maggior grado di flessibilità.

iii) Ai fini di un efficace funzionamento dell'Unione occorre estendere ulteriormente la votazione a maggioranza qualificata. Per determinati settori particolarmente delicati l'unanimità rimarrà necessaria, ossia per le modifiche del trattato, le « decisioni costituzionali » (ampliamento, risorse proprie, sistema elettorale unificando) e l'articolo 235.

Il sistema di votazione in seno al Consiglio potrebbe dover essere ritoccato. Tuttavia, ciò non dovrebbe avvenire sulla base di una « duplice maggioranza » di Stati e popo-

lazione, in quanto è nell'ambito del Parlamento che la popolazione è rappresentata. Il Consiglio rappresenta gli Stati. Un voto ponderato che rifletta generalmente la grandezza degli Stati non dovrebbe essere rigorosamente proporzionale alla popolazione.

Comunque, la soglia per la configurazione di una maggioranza qualificata andrebbe abbassata rispetto all'assai elevato livello attuale del 71 per cento.

C. Il Parlamento europeo

23. i) Il numero dei deputati al Parlamento europeo non può essere aumentato indefinitamente e dovrebbe essere limitato a 700.

Occorre procedere alla definizione di uno statuto comune del deputato europeo.

ii) Il Parlamento europeo dovrebbe esprimere il suo parere conforme per tutte le nomine alla Corte di giustizia europea, al Tribunale di primo grado, alla Corte dei conti europea e per i membri del Comitato esecutivo del Sistema europeo delle Banche centrali.

iii) Il Parlamento europeo dovrebbe essere trattato su un piano di parità con il Consiglio in tutti i settori rientranti nella competenza legislativa e di bilancio dell'Unione.

iv) Il ruolo del Parlamento europeo dovrebbe essere rafforzato nei settori in cui il controllo a livello europeo è attualmente insufficiente, in particolare per ciò che attiene alla PESC, ai settori della giustizia e degli affari interni e nel settore dell'UEM.

v) Si dovrebbero correggere le anomalie constatate attualmente nelle azioni intentate dal Parlamento europeo presso la Corte di giustizia conferendo al Parlamento, come alle altre Istituzioni, il diritto di chiedere il parere della Corte sulla compatibilità degli accordi internazionali con il trattato e il diritto di intentare azioni (non solo allo scopo di preservare le proprie prerogative), nonché il diritto di essere informato in merito alle richieste di pronuncia pregiudiziale deferite alla Corte e di formulare osservazioni al riguardo.

vi) Il Parlamento europeo deve partecipare alle decisioni relative alla sua sede.

vii) La Commissione dovrebbe avere l'obbligo di dare seguito alle iniziative adottate dal Parlamento in conformità dell'articolo 138B, secondo comma.

24. Il modo migliore per esercitare il controllo democratico sulle questioni relative all'UE risiede in una partnership tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. Il ruolo dei parlamenti nazionali dovrebbe essere rafforzato in vari modi, ad esempio potenziando la cooperazione fra commissioni parlamentari omologhe dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, nonché offrendo ad organi specializzati dei parlamenti nazionali l'opportunità di discutere importanti proposte europee con i propri ministri prima delle riunioni del Consiglio.

D. Corte di giustizia europea

25. i) Occorre assicurare alla Corte di giustizia europea tutti gli strumenti necessari a garantire il rispetto della legislazione dell'Unione e dell'equilibrio istituzionale. Le sue competenze dovrebbero essere inoltre estese ai settori relativi alla PESC, alla giustizia e agli affari interni e all'accordo di Schengen.

ii) È necessario introdurre modalità di funzionamento interno più flessibile, onde consentire alla Corte di giustizia e al Tribunale di primo grado di far fronte all'accresciuto carico di lavoro e alla prospettiva dell'ampliamento. In tale contesto si dovrebbero utilizzare le possibilità offerte dall'aumento del numero di giudici a seguito delle nuove adesioni per costituire un numero maggiore di camere specializzate.

iii) I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e i giudici del Tribunale di primo grado dovrebbero esercitare un solo mandato, non rinnovabile, della durata di 9 anni.

iv) Infine, si dovrebbero ampliare le possibilità di adire la Corte di giustizia, in modo tale che ogni istituzione dell'Unione abbia la possibilità (oltre al ricorso di cui all'articolo 173) di adire la Corte qualora ri-

tenga che i suoi diritti siano stati violati a causa della mancata osservanza, da parte di un'altra istituzione o di uno Stato membro, di un obbligo derivante dal trattato.

E. Altre istanze

26. Non si dovrebbe autorizzare un ulteriore aumento del numero attuale dei membri della Corte dei conti, che dovrebbero esercitare un solo mandato, non rinnovabile, della durata di 9 anni. La Corte dovrebbe inoltre svolgere il suo ruolo specifico in tutti i settori di attività dell'Unione europea.

27. I membri del Comitato delle regioni cui fa riferimento l'articolo 198 A del trattato dovranno avere un mandato democratico in un'Assemblea regionale o locale. Il Parlamento dovrebbe poter consultare il Comitato (nonché il Comitato economico e sociale) a parità di condizioni rispetto al Consiglio e alla Commissione.

28. Per migliorare la coesione economica e sociale dell'Unione europea e rispettare il principio di sussidiarietà, è necessario rafforzare il ruolo del Comitato delle regioni nell'elaborazione delle politiche che lo riguardano.

III. IL PROCESSO DECISIONALE NELL'UNIONE

La funzione legislativa (atti legislativi, accordi internazionali)

29. i) Dovrebbero essere previste solo tre procedure decisionali, segnatamente le procedure di codecisione, di parere conforme e di consultazione. L'attuale procedura di cooperazione andrebbe abolita.

ii) L'applicazione della procedura di parere conforme dovrebbe essere limitata alla revisione dei trattati, agli accordi internazionali, agli ampliamenti e agli adeguamenti delle risorse proprie.

iii) La procedura di consultazione dovrebbe essere riservata alle decisioni nei settori della politica estera comune e della sicurezza.

iv) In tutti gli altri settori si dovrebbe applicare la procedura di codecisione.

30. Anche la procedura di codecisione dovrebbe essere semplificata apportando le seguenti modifiche:

i) Concludere la procedura qualora sia stato raggiunto un accordo tra Consiglio e Parlamento in prima lettura.

ii) Eliminare la fase dell'intenzione di respingere la posizione comune.

iii) Introdurre una procedura di conciliazione semplificata alla fine della prima lettura.

iv) Conferire alla Commissione il potere di proporre e mettere ai voti nell'ambito delle due delegazioni del Comitato di conciliazione un compromesso tra le posizioni in conflitto.

v) Armonizzare le maggioranze richieste per la reiezione del testo finale (a prescindere dai risultati della conciliazione).

vi) Eliminare la possibilità, per il Consiglio, di agire unilateralmente (riconfermando la sua posizione comune) qualora la conciliazione non dia luogo ad accordo.

31. Occorre prendere seriamente in considerazione la possibilità di introdurre il principio di scadenze equivalenti per Parlamento e Consiglio per il loro esame in prima lettura delle proposte legislative.

32. i) Si dovrebbe limitare il volume delle proposte legislative sottoposte al Parlamento europeo e al Consiglio grazie all'introduzione di una certa gerarchia delle norme. Ciò si potrebbe realizzare introducendo una nuova categoria di atti di applicazione, la cui responsabilità spetterebbe alla Commissione, previa abilitazione da parte dell'autorità legislativa. Questa nuova categoria di atti non limiterebbe in alcun caso le funzioni legislative e di controllo politico esercitate dal Parlamento europeo.

ii) Le attuali procedure di comitatologia andrebbero semplificate. La responsabilità generale delle misure di esecuzione dovrebbe essere delegata alla Commissione (che può ricorrere a un comitato consultivo che l'assista nella formulazione delle mi-

sure in questione, ma non a comitati del tipo 2 o 3, che sarebbero soppressi). Il Consiglio e il Parlamento devono essere informati delle misure proposte e devono ciascuno avere la possibilità di respingere la decisione della Commissione e chiedere la presentazione di nuove misure di esecuzione oppure l'avvio di una procedura legislativa completa.

33. Gli articoli del trattato concernenti gli accordi internazionali dovrebbero essere consolidati e i rispettivi ruoli di Commissione e Consiglio chiariti (in particolare per quanto riguarda le modalità della partecipazione dell'Unione alle attività di organizzazioni economiche internazionali). Si dovrebbe inoltre rafforzare il ruolo democratico del Parlamento prima, durante e dopo il processo di negoziato, prevedendo obbligatoriamente il parere conforme del Parlamento europeo per tutti gli accordi internazionali conclusi dall'Unione (senza pregiudizio per i poteri dei parlamenti degli Stati).

La funzione di bilancio.

34. La funzione di bilancio dovrebbe essere modificata in modo da rispettare i seguenti principi:

i) La regolamentazione in materia di bilancio dovrebbe essere razionalizzata allo scopo di distinguere tra decisioni concernenti le risorse proprie, da un lato, e regolamento finanziario e disciplina di bilancio, dall'altro. Il bilancio dell'Unione dovrebbe rappresentare l'unico strumento di bilancio per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione e dovrebbe consentire di rispondere prontamente a circostanze eccezionali o impreviste.

ii) Dovrebbe essere stabilita l'unità del bilancio: il bilancio dell'Unione europea dovrebbe incorporare il Fondo europeo di sviluppo, le operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti comunitari e le spese attinenti al secondo e terzo pilastro.

iii) La programmazione finanziaria pluriennale, sia per le entrate che per le spese, dovrebbe essere incorporata nel trat-

tato, ferma restando l'annualità del bilancio.

iv) L'autorità di bilancio dovrebbe essere competente in materia di entrate; il Parlamento europeo dovrebbe intervenire sulla parte entrate del bilancio grazie al conferimento di un diritto di parere conforme.

v) Il reddito della BCE (reddito da signoraggio) deve essere considerato come risorsa propria della Comunità.

vi) Il sistema delle entrate, le quali sarebbero di competenza esclusiva dell'Unione, dovrebbe consentire ai cittadini di identificare chiaramente le risorse che vengono assegnate all'Unione; esso dovrebbe rispecchiare la capacità finanziaria degli Stati membri e consentire la fissazione di un massimale finanziario globale.

vii) occorrerebbe abolire la differenza procedurale tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, cioè il Parlamento europeo dovrebbe poter agire in qualità di partner a parità di diritti in relazione a qualsiasi spesa.

viii) La procedura di bilancio dovrebbe essere semplificata, resa più trasparente ed efficace. Il progetto preliminare di bilancio della Commissione dovrebbe fungere da base per la prima lettura del Parlamento. Il principio democratico dell'adozione definitiva del bilancio da parte del Parlamento deve essere mantenuto.

La funzione di controllo.

35. Il controllo politico all'interno dell'Unione dovrebbe essere rafforzato per il tramite delle misure proposte nei paragrafi precedenti.

36. Il trattato dovrebbe essere riveduto onde consentire l'attuazione di misure più severe di lotta contro la frode e altre violazioni del diritto dell'Unione, la realizzazione di indagini di più ampia portata all'interno degli Stati membri (per esempio mediante un rafforzamento dell'articolo 138 C) e l'imposizione di sanzioni dissuasive di ordine penale e amministrativo a livello del-

l'Unione (con l'introduzione di un articolo che permetta l'adozione di direttive di armonizzazione nel settore del pertinente diritto penale, che obblighi specificamente gli Stati membri ad applicare sanzioni efficaci, proporzionate, armonizzate e dissuasive in caso di violazione del diritto comunitario).

37. Ove agenzie indipendenti e altre organizzazioni siano incaricate di compiti dell'Unione, queste ultime dovrebbero assolvere tali compiti in un quadro che assicuri un adeguato coordinamento e controllo a livello dell'Unione.

38. Sarebbe opportuno aumentare la responsabilità della Banca europea per gli investimenti (controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia, controllo della Corte dei conti, obbligo di riferire al Parlamento e al Consiglio).

IV. LE PROSPETTIVE DELL'AMPLIAMENTO

39. Il Parlamento europeo si riserva di avanzare le proposte che si riveleranno necessarie per meglio tener conto delle implicazioni dell'ampliamento, comprese le prospettive finanziarie di quest'ultimo, e per non compromettere i principi di competizione, cooperazione e solidarietà che sono sempre stati alla base della costruzione europea.

40. Il Parlamento europeo attende con il massimo interesse la relazione della Commissione sull'impatto delle politiche comuni nei paesi candidati all'adesione, da cui dovranno derivare proposte concrete concernenti gli adeguamenti necessari o addirittura possibilità reali di applicazione di tali politiche ai paesi in questione.

V. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

41. Occorrerebbe garantire un dibattito il più possibile aperto durante la fase che vede implicato il gruppo di riflessione, in particolare con un resoconto regolare dei

lavori del gruppo e l'organizzazione di un'ampia audizione sulle questioni in gioco nel 1996.

42. La fase negoziale della Conferenza del 1996 dovrebbe prevedere un dibattito più aperto rispetto alle precedenti CIG e il ruolo sia dei parlamenti degli Stati che del Parlamento europeo dovrebbe essere rafforzato.

i) Una conferenza consultiva dei parlamenti potrebbe riunirsi all'inizio e alla fine della conferenza di revisione.

ii) Onde assicurare che il processo di revisione del 1996 sia più trasparente e democratico, i rappresentanti del Parlamento all'interno del gruppo di riflessione dovrebbero sottolineare l'esigenza di un decisivo cambiamento di metodo nella revisione del trattato, nonché di una piena associazione del Parlamento, sia in fase di negoziazione che nel processo di ratifica. Dovrebbe essere parimenti rafforzato il ruolo dei parlamenti degli Stati.

iii) La Conferenza interistituzionale dovrebbe fissare gli orientamenti relativi alla partecipazione del Parlamento europeo ai negoziati.

43. Il Parlamento europeo dovrebbe esprimere il suo parere conforme sui risultati dei negoziati.

44. Occorrerebbe prendere in considerazione la possibilità di tenere un referendum a livello europeo per ratificare le disposizioni del trattato, poiché si tratta di una decisione collettiva che investe l'intera Europa. In alternativa, gli Stati membri potrebbero decidere congiuntamente di indire referendum nazionali (o di far votare i rispettivi parlamenti) contemporaneamente o a qualche giorno d'intervallo.

45. L'attuale articolo N del trattato dovrebbe essere modificato onde assicurare che il Parlamento europeo sia posto su un piano di parità rispetto alla Commissione per quanto concerne la possibilità di presentare proposte di modifica del trattato. Il

trattato dovrebbe essere modificato in modo che le future revisioni debbano essere approvate congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio prima di essere sottoposte ai parlamenti degli Stati per la ratifica. Oltre che trasmettere tutte le proposte di modifica del trattato ai parlamenti degli Stati e al Parlamento europeo per la ratifica finale, il Consiglio dovrebbe al tempo stesso trasmettere un testo unico e consolidato dei trattati di base.

* * *

Incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai membri del Gruppo di riflessione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

ENRICO VINCI
Segretario generale

KLAY HANSCH
Presidente

