

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XII

N. 1

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 7 APRILE 1992

Risoluzione
sui risultati delle Conferenze intergovernative

Annunziata il 22 maggio 1992

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992,

viste le proposte sottoposte alle Conferenze intergovernative dal Parlamento europeo (1),

vista la Dichiarazione finale adottata dalla Conferenza dei Parlamenti della Co-

munità europea nel novembre 1990 a Roma e sottoposta alle CIG,

vista la proposta del Presidente Mitterrand e del Cancelliere Kohl per l'Unione europea,

vista la relazione della propria commissione per gli affari istituzionali e visti i pareri della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale nonché delle sue altre commissioni permanenti (A3-0123/92),

A. considerando che il Parlamento europeo ha definito gli elementi essenziali dell'Unione europea nei seguenti termini:

« unione economica e monetaria con una moneta unica e una banca centrale autonoma;

(1) In particolare le risoluzioni del Parlamento europeo dell'11 luglio 1990 (G.U. n. C 231 del 17 novembre 1990, pag. 97), del 22 novembre 1990 (G.U. n. C 324 del 24 dicembre 1990, pag. 219), del 16 maggio 1990 (G.U. n. C 149 del 18 giugno 1990, pag. 66) e del 10 ottobre 1990 (G.U. n. C 284 del 12 novembre 1990, pag. 62).

una politica estera comune comprendente la considerazione congiunta delle questioni di pace, sicurezza e controllo degli armamenti;

un mercato unico completo, con politiche comuni in tutti i settori in cui l'integrazione economica e la reciproca interdipendenza degli Stati membri esigono un'azione comune, segnatamente per garantire la coesione economica e sociale e l'equilibrio ambientale;

elementi di cittadinanza comune e un quadro comune di protezione dei diritti fondamentali;

un sistema istituzionale sufficientemente efficiente per gestire queste competenze efficacemente e strutturato democraticamente, segnatamente attribuendo al Parlamento europeo un diritto di iniziativa e di codecisione con il Consiglio in materia di legislazione comunitaria, il diritto di ratificare tutte le decisioni costituzionali comportanti anche la ratifica degli Stati membri nonché il diritto di eleggere il presidente della Commissione (2) »;

B. considerando che il Trattato di Maastricht contiene disposizioni contraddittorie sulle istanze sopraelencate, che sono stati realizzati taluni progressi in materia di UEM, di politiche comuni e di cittadinanza, ma che il sistema istituzionale mostra carenze tali da far dubitare che l'Unione europea sarà in grado di conseguire gli obiettivi proclamati, specie nell'ipotesi di un ampliamento, e che esso non ha colmato il *deficit* democratico parlamentare.

C. considerando che, prevedendo nel testo del Trattato la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa nel 1996, le stesse CIG hanno riconosciuto l'insufficienza dei risultati raggiunti,

D. considerando che alla Conferenza intergovernativa è stato conferito un inca-

(2) Risoluzione summenzionata dell'11 luglio 1990, paragrafo 3.

rico limitato nel tempo, inteso ad apportare miglioramenti entro la fine del 1992, ed è stata nel contempo decisa la creazione di un fondo di coesione,

In generale.

1. chiede ai parlamenti nazionali di ratificare il trattato di Maastricht e di impegnare nel contempo i rispettivi governi a trovare rimedio quanto prima possibile alle gravi carenze riassunte nella presente risoluzione, in conformità della Dichiarazione finale della Conferenza dei parlamenti della Comunità europea;

2. richiama peraltro l'attenzione sulle seguenti gravi carenze del nuovo Trattato, il quale:

a) è basato su una struttura « a pilastri » che:

non include la politica estera e di sicurezza comune nel trattato della Comunità europea (il che comporta un indebolimento del ruolo della Commissione e del Parlamento, e l'impossibilità del ricorso dinanzi alla Corte di giustizia) creando confusione presso la comunità internazionale per la compresenza di una « Unione » (rappresentata dalla presidenza del Consiglio) operante in determinate aree e di una « Comunità » (rappresentata dalla Commissione) in altre;

non include nel trattato della Comunità europea la cooperazione in campo giudiziario e in materia di affari interni, sottraendo a un controllo parlamentare e giurisdizionale efficace un settore che coinvolge direttamente i diritti del cittadino, senza contare che non esistono procedure democratiche per le decisioni da adottare in materia (3);

(3) Tale « pilastro » non può tuttavia privare la Comunità delle competenze di cui essa già dispone in tale settore, in particolare di quelle accolte nel « Libro bianco » sull'attuazione del mercato interno (paragrafi 24-31 e paragrafi 47-56) e di quelle previste dal trattato CEE (articoli 100A e 235).

prevede la delega all'UEO delle questioni di difesa senza contemplare un adeguato controllo parlamentare sulle attività di questa organizzazione;

b) non contrappone all'autorità monetaria autonoma della Banca centrale europea un'autorità economica democraticamente e adeguatamente legittimata e prevede per le decisioni di politica economica procedure specifiche che si discostano dalle tradizionali procedure comunitarie, a favore del Consiglio;

c) non prevede un'autentica procedura di codecisione che avrebbe comportato per il Parlamento europeo e il Consiglio gli stessi poteri di decisione su un atto, dato che il Consiglio è autorizzato ad agire unilateralmente in mancanza di accordo con il Parlamento europeo, e limitando oltretutto la procedura stessa a un ristretto numero di materie;

d) non prevede il parere conforme del Parlamento per future riforme del Trattato, per modifiche al sistema delle risorse proprie o per emendamenti alle misure supplementari in materia di cittadinanza;

e) conserva la regola dell'unanimità in seno al Consiglio per una serie quanto mai ampia di procedure decisionali e legislative che includono, sorprendentemente, due aree cui è applicabile l'*iter* di cui all'articolo 189B oltre a materie di vitale interesse per la Comunità, come numerosi aspetti della politica sociale e ambientale e i regimi tributari;

f) comporta che, con riferimento alla Convenzione ACP-CEE, la procedura decisionale continua a situarsi in gran parte a livello intergovernativo per cui le competenze del Parlamento nel settore della cooperazione allo sviluppo divergono a seconda che si tratti delle questioni ACP-CEE oppure dell'Asia, dell'America latina e dell'area mediterranea;

g) prevede nel complesso una tale varietà di procedure legislative, molte delle quali con varianti, da inficiare la chiarezza e trasparenza generale e ren-

dere inevitabili controversie sulle basi giuridiche;

h) prevede un ampliamento appena marginale della sfera di azione della Comunità nel campo della politica sociale, anche fra gli undici Stati membri impegnati a compiere progressi in tale settore, in particolare per quanto riguarda le questioni della sicurezza sociale e dei cittadini di paesi terzi, ancora soggette alla votazione all'unanimità in seno al Consiglio e il diritto di associazione che è escluso dal protocollo; tuttavia, si compiace del fatto che la dimensione sociale sia stata rafforzata in base al diritto comunitario dall'accordo degli undici Stati membri sulla politica sociale;

i) non specifica che i membri del Comitato delle regioni devono essere rappresentanti degli enti regionali e locali democraticamente eletti;

j) introduce una disposizione che dà facoltà al Consiglio di recedere unilateralmente da accordi internazionali cui il Parlamento e il Consiglio stesso avevano precedentemente dato il proprio accordo e di adottare sanzioni senza l'approvazione del Parlamento;

k) contiene, nei Protocolli allegati al Trattato, disposizioni che specificano il principio della parità di retribuzione tra uomo e donna sancito dall'articolo 119 del Trattato CEE;

l) non garantisce una piena tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, così come della cittadinanza, e in particolare non prevede una carta dei diritti e delle libertà fondamentali sulla base della risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 1989 recante adozione della dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali (4);

m) non affronta la questione della classificazione e gerarchia degli atti comunitari, mantenendo incerta la distinzione fra atti legislativi e atti esecutivi,

(4) G.U. n. C 120 del 16 maggio 1989, pag. 51.

né quella connessa delle procedure di delega delle misure esecutive alla Commissione (comitatologia), che restano insoddisfacenti;

n) nelle questioni di bilancio prevede espressamente il principio che non tutte le spese debbano essere inserite nel bilancio; mantiene lo squilibrio esistente fra i due rami dell'autorità di bilancio, in particolare riconoscendo al Parlamento un mero diritto di consultazione in rapporto alle risorse proprie e mantenendo l'obsoleta distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie; inoltre non tiene conto di nessuno dei progressi in materia di procedura compiuti negli ultimi anni;

o) continua a tenere il FES al di fuori del bilancio comunitario contrariamente ai desideri di Parlamento e Commissione;

p) non opera una fusione dei Trattati CEEA e CECA con il Trattato CEE e non ne adegua nemmeno le procedure legislative per allinearle al Trattato CEE;

q) non adegua il numero dei deputati del Parlamento europeo per tener conto dell'unificazione tedesca;

r) non detta disposizioni specifiche in materia di energia, turismo e protezione civile, pur trattandosi di materie ora aggiunte all'elenco delle azioni comunitarie ex articolo 3 del Trattato CEE;

s) non modifica le procedure di nomina dei membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti per introdurre l'approvazione formale del Parlamento europeo e rafforzare la loro indipendenza;

t) non riconosce al Parlamento la facoltà di promuovere cause dinanzi alla Corte di giustizia e di intervenirevi, concessa invece alle altre istituzioni politiche e agli Stati membri della Comunità;

u) avrebbe dovuto prevedere che il Consiglio, riunito in sede legiferante, tenga sedute pubbliche;

si rammarica che soltanto il Consiglio abbia la facoltà di respingere o approvare

gli accordi tra le parti sociali e rileva che la posizione del Parlamento europeo non può essere indebolita rispetto a quella delle altre istituzioni; sottolinea inoltre che si deve applicare la procedura legislativa comunitaria a qualsiasi emendamento del Consiglio agli accordi tra datori di lavoro e lavoratori;

deplora l'utilizzazione di un protocollo a un trattato inteso a riformare le istituzioni della Comunità europea, per negare ai cittadini europei il diritto di ottenere un parere sull'interpretazione di una questione giuridica da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee nel quadro della « sentenza Barber », dal momento che tale applicazione retroattiva di una normativa pone virtualmente l'esecutivo al di sopra della legge;

3. riconosce peraltro gli elementi positivi inclusi nel nuovo Trattato, tutti sollecitati dal Parlamento europeo prima delle CIG, e precisamente:

a) l'impegno per l'istituzione di un'unione economica e monetaria con una moneta unica e una Banca centrale;

b) l'ampliamento delle competenze comunitarie mediante l'aggiunta di nuovi titoli e articoli al Trattato CEE, segnatamente in materia di tutela dei consumatori, sanità pubblica, cultura, istruzione, industria, sviluppo e reti transeuropee;

c) l'inclusione nel Trattato del principio della sussidiarietà, a tutela delle autorità nazionali e specialmente regionali;

d) l'impegno per una politica estera e di sicurezza comune, pur deplorando che essa resti al di fuori del sistema istituzionale comunitario e quindi del controllo e dell'iniziativa politica del Parlamento europeo, comprendente in ultima istanza una politica comune di difesa;

e) l'accentuato impegno verso i principi della coesione economica e sociale, di una crescita ecologicamente sostenibile e di un elevato tasso di occupazione;

f) l'ampliamento, seppur modesto, dei settori cui si applica la votazione a maggioranza qualificata;

g) la nuova procedura di nomina della Commissione, che prevede la partecipazione del Parlamento europeo e lega la durata del mandato della Commissione a quella del Parlamento;

h) il rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo in determinate materie;

i) il rafforzamento o la conferma di determinati poteri di controllo del Parlamento europeo e di taluni obblighi della Commissione in ordine all'esecuzione del bilancio, alla costituzione di commissioni d'inchiesta e al diritto di petizione nonché il riconoscimento di una sana gestione finanziaria quale criterio ufficiale per il controllo di bilancio;

j) il riconoscimento, anche se limitato, di un diritto d'iniziativa al Parlamento europeo;

k) le disposizioni sulla cittadinanza, in particolare quelle che attribuiscono diritti di voto nello Stato membro di residenza per le elezioni locali ed europee;

l) l'obbligo degli Stati membri di perseguire le violazioni degli interessi finanziari della Comunità e di coordinare le loro attività, con la conseguente necessità di prevedere una base giuridica comunitaria volta ad armonizzare i sistemi giuridici nazionali concernenti la materia;

m) il riconoscimento alla Corte di giustizia del diritto d'imporre sanzioni agli Stati membri che non rispettino le sue sentenze;

n) l'istituzione di un Comitato consultivo delle regioni in cui siano rappresentate congiuntamente le collettività regionali e locali di tutti gli Stati membri in conformità del trattato di Maastricht;

o) le disposizioni che promuovono la cooperazione fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, senza creare nuove istituzioni superflue;

p) il rafforzamento delle parti sociali a livello comunitario nel quadro del dialogo sociale;

4. accoglie altresì con soddisfazione altri elementi inclusi nel trattato, tra cui la nomina da parte del Parlamento europeo di un difensore civico europeo e la protezione consolare dei cittadini comunitari in paesi terzi;

5. si rammarica per l'atteggiamento dell'attuale governo britannico che ha portato all'introduzione di speciali disposizioni per il Regno Unito in materia di unione monetaria e politica sociale; apprezza comunque il fatto che gli altri Stati membri non siano stati propensi a farsi paralizzare dall'atteggiamento negativo di un solo governo nazionale; confida che la clausola di non partecipazione relativa all'UEM non sarà di fatto mai utilizzata; ritiene peraltro che la previsione di deroghe per determinati settori della politica sociale sia inaccettabile e che tale situazione debba essere rettificata il più presto possibile;

Per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria.

6. si compiace della storica decisione del Consiglio europeo di Maastricht di pervenire a una moneta unica entro il 1999 e al più presto nel 1997, decisione che implica l'attuazione di una politica monetaria e la creazione di un Sistema europeo di Banche centrali indipendente e invita i governi a coordinare al massimo i loro sforzi in materia di politica di bilancio allo scopo di ridurre al minimo le ripercussioni negative e l'instabilità inerenti a un periodo transitorio lungo, in quanto l'esecuzione dei programmi di convergenza avrà conseguenze indesiderabili nel settore economico e sociale, in particolare in alcuni Stati membri;

7. deplora che l'UEM sia finalizzata esclusivamente alla stabilità; pur ricono-

scendono l'importanza, auspica che vengano evitati effetti deflazionistici quando gli Stati membri che ancora non soddisfano i rigorosi criteri di convergenza conformeranno la loro politica a detti criteri; si augura che vengano considerati altrettanto seriamente anche gli obiettivi di una crescita responsabile e di un livello elevato di occupazione e di protezione sociale benché non siano ancora previste nel trattato apposite disposizioni vincolanti;

8. deplora che la struttura di gestione scelta per l'Istituto monetario europeo sia così simile a quella del Comitato dei governatori e del FECOM, il che non è sufficiente a garantire l'indipendenza dell'IME rispetto alle Banche centrali attuali e ai governi nazionali;

9. deplora che la decisione sulla politica economica, una volta divenuta operante, andrà a scapito delle possibilità di influenza dei parlamenti a livello sia nazionale che europeo; i parlamenti nazionali perderanno infatti il potere sanzionatorio nei confronti dei governi nazionali poiché il Consiglio decide a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo è informato solo a posteriori; è sconcertato dalla disposizione secondo la quale le raccomandazioni rivolte a singoli Stati membri, in linea di principio, non sono pubbliche, nemmeno per il Parlamento dello Stato interessato;

10. si rammarica che l'attuazione della politica economica definita dai trattati vanifichi il controllo democratico esercitato in precedenza dai parlamenti nazionali; tale perdita, diretta o indiretta, si verifica nei settori seguenti:

a) orientamenti di politica economica tradizionalmente fissati attraverso il controllo democratico dei loro bilanci,

b) misure di salvaguardia nei confronti di paesi terzi,

c) mutua assistenza finanziaria tra Stati membri,

d) diritto di chiedere ai rispettivi governi di formulare raccomandazioni per i settori di cui all'articolo 109 D del trattato CE,

e non sia compensata da un equivalente trasferimento di controllo democratico al Parlamento europeo;

11. chiede, al fine di ridurre questo deficit democratico e prima di potere inserire tali settori nelle prossime modifiche dei Trattati, che il Consiglio, la Commissione e il Parlamento concludano un accordo interistituzionale sulla base del quale possa essere assicurata una concertazione fra queste Istituzioni e il Parlamento, soprattutto nei settori di cui al paragrafo precedente e nei settori seguenti:

a) sanzioni imposte dal Consiglio a uno Stato membro che non applichi una decisione volta alla riduzione del suo disavanzo eccessivo,

b) accordi internazionali in materia di regime monetario o valutario,

c) nomina del Presidente, del Vicepresidente e degli altri membri del Consiglio direttivo della Banca centrale europea,

d) direttive o decisioni del Consiglio che fissano le condizioni e modalità per il concorso reciproco a uno Stato membro su cui incombono difficoltà nella bilancia dei pagamenti,

e) abolizione di una deroga accordata a uno Stato membro per l'introduzione dell'ECU come moneta unica;

f) la valutazione dei programmi di convergenza;

12. esige, al fine di rafforzare l'articolo 109 G sulla posizione dell'ECU e di facilitare la trasformazione del paniere dell'ECU in un ECU moneta unica, che vengano prese numerose iniziative comunitarie già nella prima fase dell'UEM;

13. deplora che il Consiglio europeo di Maastricht non abbia stabilito che le de-

cisioni riguardanti l'armonizzazione fiscale possano essere prese a maggioranza del Consiglio in codecisione con il Parlamento; ritiene anormale che l'articolo 115 sia stato semplicemente modificato piuttosto che abrogato; deplora altresì che, ai sensi dell'articolo 130D del trattato, il contributo al finanziamento delle reti transeuropee da parte del nuovo Fondo di coesione sia limitato alle infrastrutture di trasporto anziché essere esteso anche alle telecomunicazioni e alle infrastrutture nel settore dell'energia;

14. si compiace dell'inserimento di un nuovo Titolo XIII sull'industria, ma ritiene che sarà possibile ovviare alla debolezza dell'industria europea solo conferendo alla Comunità competenze e strumenti finanziari atti a consentire il superamento dei problemi della concorrenza sul piano internazionale; deplora altresì il fatto che alle decisioni prese dal Consiglio sulla base di detti articoli continui ad applicarsi il criterio dell'unanimità e che il Parlamento si limiti a formulare un parere non vincolante;

Conclusioni.

15. esprime la propria determinazione, già manifestata in occasione dell'Atto unico europeo (5) a:

sfruttare appieno ogni possibilità offerta dal Trattato di Maastricht;

proseguire i propri sforzi per giungere a un'Unione europea democratica ed efficiente di tipo federale;

16. tenuto conto di quanto precede:

a) invita i parlamenti nazionali, in sede di ratifica del Trattato, a sollecitare i rispettivi governi:

a preparare la prossima CIG in modo da eliminare le carenze del Trat-

tato di Maastricht, con particolare riferimento al tuttora sussistente *deficit* democratico e all'efficacia del processo decisionale;

a non far uso in Consiglio delle disposizioni del paragrafo 6 dell'articolo 189B, che dà al Consiglio facoltà di agire unilateralmente in caso di esito negativo della conciliazione, così pure a non approvare in Consiglio un atto legislativo in precedenza respinto dal Parlamento a maggioranza assoluta;

a rilanciare la strategia fissata nel corso della Conferenza dei parlamenti della Comunità, soprattutto per quanto attiene alla necessità di trasformare l'insieme delle relazioni tra i popoli e i paesi membri in una Unione europea su base federale, fondata su un progetto di Costituzione elaborato dal Parlamento europeo di concerto con i parlamenti nazionali;

b) invita il Consiglio e la Commissione a concludere, come in passato, accordi interistituzionali con il Parlamento per garantire che i nuovi trattati siano applicati nel modo più costruttivo e democratico possibile;

c) invita i governi degli Stati membri ad associare il Parlamento, prima del Consiglio europeo di Lisbona, alla designazione del Presidente e dei membri della prossima Commissione delle Comunità europee, il cui mandato avrà inizio il 1° gennaio 1993 e che eserciterà le competenze attribuitele dal Trattato di Maastricht; annuncia fin da ora che considererà la presentazione del programma di lavoro di questa Commissione come l'occasione in cui emettere un voto di fiducia o di sfiducia nei confronti di quest'ultima;

d) invita la Commissione a scegliere, ogni volta che ciò sia giuridicamente possibile, a individuare basi giuridiche che richiedano la procedura di codecisione e si attende che la Commissione ritiri le sue proposte allorché, nel quadro di detta procedura, Consiglio e Parlamento non pervengano a un accordo in seno al Co-

(5) Risoluzione del 16 gennaio 1986 (G.U. n. C 36 del 17 febbraio 1986, pag. 142).

mitato di conciliazione o quando il Parlamento respinga un testo nel quadro delle procedure di consultazione e di cooperazione;

e) invita il Consiglio a fare uso della possibilità prevista dall'articolo K9 del trattato di Maastricht e a trasferire quindi alla Comunità europea la competenza per le questioni concernenti la giustizia e gli affari interni;

f) tenendo presente il disposto dell'articolo F, paragrafo 3, del Trattato di Maastricht, secondo cui l'Unione deve dotarsi « dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche », dà incarico agli organi parlamentari responsabili di approntare una riforma dei metodi di lavoro del Parlamento che gli consenta di far pieno uso delle nuove procedure, e di adottare le opportune misure nei rispettivi ambiti di competenza;

g) si impegna ad avviare fin d'ora i preparativi per una nuova revisione dei Trattati mirante a eliminare le carenze del Trattato di Maastricht; è persuaso che molti di questi punti debbano essere affrontati prima della CIG in programma per il 1996; modifiche del Trattato si rendono infatti necessarie:

per adeguare il numero dei deputati del Parlamento europeo a seguito dell'unificazione tedesca;

per consentire l'adesione di nuovi Stati, ciò che richiede un notevole miglioramento nelle procedure decisionali, in particolare per quanto riguarda il diritto di codecisione del Parlamento europeo e il funzionamento del Consiglio;

per ovviare al *deficit* democratico;

h) ribadisce che per poter approvare l'adesione di nuovi Stati membri sono necessarie ulteriori riforme rispetto al Trattato di Maastricht, soprattutto per quanto attiene alla soppressione del *deficit* democratico e all'approfondimento dei principi e degli obiettivi su cui poggia l'Unione politica;

i) incarica la propria commissione competente di portare a termine l'elaborazione di un progetto di Costituzione, così come previsto nella propria risoluzione dell'11 luglio 1990 sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea (6), mediante procedure che coinvolgano i parlamenti nazionali, così come previsto nella Dichiarazione finale della Conferenza dei parlamenti della Comunità europea tenutasi a Roma nel novembre 1990;

17. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione a essa attinente, alla Commissione, al Consiglio, alla Corte di giustizia, al Tribunale di primo grado, alla Corte dei conti, al Comitato economico e sociale nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

ENRICO VINCI
Segretario generale

EGON KLEPSCH
Presidente

(6) G.U. n. C 231 del 17 settembre 1990, pag. 91.