

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XII
N. 56

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GENNAIO 1993

Risoluzione sul ruolo istituzionale del Consiglio

Annunziata il 24 febbraio 1993

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti gli articoli 145 e seguenti del Trattato CEE, 26 e seguenti del Trattato CECA, 115 e seguenti del Trattato CEEA,

visto il progetto di Trattato di Unione europea, adottato il 14 febbraio 1984 (1)

vista la risoluzione del 12 dicembre 1990 sulle basi costituzionali dell'Unione europea (2),

vista la Dichiarazione finale della Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, svoltasi a Roma dal 27 al 30 novembre 1990 (3),

visti le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 1991 e il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992,

vista la sua risoluzione del 7 aprile 1992 sui risultati delle Conferenze inter-governative (4),

vista la sua risoluzione del 14 ottobre 1992 sullo stato dell'Unione europea e della ratifica del Trattato di Maastricht (5),

viste le proposte di risoluzione degli onorevoli Roumeliotis (B3-0250/91), Aglietta, a nome del gruppo Verde (B3-0533/91) e Bowe (B3-1051/91),

(1) G.U. n. C 77 del 19 marzo 1984, pag. 33.
(2) G.U. n. C 19 del 28 gennaio 1991, pag. 65.

(4) Processo verbale della seduta in tale data, parte seconda, punto 2.
(5) G.U. n. C 299 del 16 novembre 1992, pag. 8.

vista la relazione della sua commissione per gli affari istituzionali (A3-0190/92),

A. considerando che in vista dell'ampliamento dell'Unione si rende necessario confermare l'originalità e ridefinire le peculiarità delle istituzioni comunitarie nonché migliorarne il fondamentale equilibrio istituzionale nella prospettiva di Unione di tipo federale,

B. considerando che è necessario migliorare l'efficacia e il carattere democratico della costruzione comunitaria, rafforzare il carattere politico della rappresentanza degli Stati membri e, nell'insieme, accrescere la rappresentatività delle istituzioni dell'Unione,

C. considerando che l'attuale configurazione e il funzionamento del Consiglio dei Ministri non assicurano la piena rappresentatività della complessa realtà politica e istituzionale degli Stati membri e non esprimono adeguatamente l'importanza fondamentale che assume il Consiglio, il quale rappresenta le sovranità degli Stati membri e il loro progressivo accomunamento,

D. considerando che deve essere pienamente ripristinato, nello spirito dei Trattati, e in generale ulteriormente definito il carattere permanente della rappresentanza degli Stati membri in seno al Consiglio e, insieme, che il Consiglio deve essere costituito in modo da poter rispecchiare la diversità delle strutture costituzionali degli Stati membri,

E. considerando che l'eccessiva frammentazione del Consiglio in consigli specializzati, contraria allo spirito e alla lettera del Trattato, rafforza il carattere burocratico e non politico della partecipazione degli Stati membri alle decisioni e che l'istituzionalizzazione di Comitati preparatori ne mette ulteriormente in discussione l'unicità,

F. considerando che il Consiglio europeo deve mantenere integra e anzi esal-

tare la sua funzione di stimolo e di orientamento dell'Unione e che l'attribuzione di responsabilità dirette nelle procedure decisionali dell'Unione snaturerebbe il carattere generale delle scelte che esso è chiamato a fare,

G. considerando che questa sua specifica funzione deve essere svolta sia nel contesto comunitario tradizionale, nel rispetto del ruolo delle Istituzioni, sia nel contesto delle nuove competenze dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune e di affari interni e giudiziari,

H. considerando, secondo il principio della doppia legittimità, che il Consiglio deve svolgere anzitutto il suo ruolo di co-legislatore col Parlamento europeo attraverso una procedura adeguata, nella quale l'eguaglianza dei due rami dell'autorità legislativa sia pienamente assicurata,

I. considerando che la Commissione deve avere, oltre alla sua esclusiva competenza d'iniziativa legislativa, la responsabilità della corretta attività di esecuzione e che quest'ultima dovrà svolgersi in contatto con il Consiglio e con le amministrazioni nazionali o, se del caso, regionali degli Stati membri, attraverso ben definite procedure,

J. considerando che il Consiglio deve votare a maggioranza qualificata nelle procedure legislative e all'unanimità nelle procedure di carattere costituzionale,

K. considerando che il sistema del voto ponderato deve essere mantenuto, ma che le modalità stesse di tale sistema dovranno essere adeguate a un'Unione in via di ampliamento,

L. considerando che il dibattito sulla trasparenza del processo decisionale comunitario, anche con riferimento all'esigenza di rendere pubbliche alcune attività del Consiglio, di migliorare l'informazione sull'attività comunitaria e di rendere più comprensibili le norme comunitarie, è

stato aperto in seno al Consiglio europeo di Birmingham e ripreso, sia pure in modo limitato e insoddisfacente, dalle successive riunioni del Consiglio e del COREPER,

1. ritiene indispensabile che il Consiglio europeo mantenga integra e anzi esalti la sua funzione di stimolo e di orientamento dell'Unione, che non deve essere indebolita dall'esercizio di altre responsabilità nell'ambito delle procedure decisionali;

2. ritiene ugualmente indispensabile che tale funzione essenziale debba interessare, nel rispetto delle competenze delle Istituzioni, sia i settori di tradizionale competenza della Comunità sia quelli della politica estera e di sicurezza comune e degli affari interni e giudiziari;

3. considera essenziale il pieno rispetto dello spirito e della lettera degli articoli del Trattato CE per quel che riguarda il carattere politico, permanente e unico del Consiglio;

4. auspica altresì l'introduzione nel sistema istituzionale dell'Unione di disposizioni che tengano conto dei principi seguenti, tendenti al miglioramento del carattere politico della rappresentanza degli Stati membri e al rafforzamento dell'efficacia e del carattere democratico della costruzione comunitaria:

a) gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio da delegazioni permanenti presiedute da un Ministro responsabile e i cui membri sono nominati dagli Stati membri, conformemente alle proprie regole interne; l'unicità e la permanenza della delegazione di ciascuno Stato al Consiglio è destinata a garantire — nel rispetto pieno del principio di sussidiarietà — la possibilità di una rappresentanza espressiva delle articolazioni costituzionali dei singoli Stati membri e, per esempio, di quelle realtà regionali che dispongono di competenze esclusive;

b) ogni delegazione al Consiglio esprime un voto unitario, ponderato conformemente alle disposizioni dei Trattati, e ha il potere di impegnare lo Stato;

c) il carattere permanente della delegazione al Consiglio non contrasta con la possibilità che le decisioni del Consiglio siano preparate da Comitati tecnici definiti intorno a competenze specifiche onde meglio assicurare la convergenza e la complementarietà delle politiche nazionali; tali comitati dovranno essere ricondotti all'interno di un'unica struttura — quale il COREPER — al fine di assicurarne l'unitarietà di indirizzo;

d) il carattere permanente della delegazione deve però garantire la prevalenza dell'interesse generale di ciascuno Stato membro e del bene comune dell'Unione sulla tendenza alle mediazioni particolaristiche e burocratiche e sull'indebolimento delle linee generali della legislazione dell'Unione;

e) l'intera legislazione dell'Unione è adottata in codecisione piena fra Parlamento europeo e Consiglio, attraverso una procedura idonea a garantire la piena parità fra le due istituzioni e l'efficacia del processo decisionale; le decisioni in materia legislativa sono quelle indicate nella risoluzione del Parlamento del 18 aprile 1991 sulla natura degli atti comunitari (6); su tale materia dovrebbe essere stipulato, anche prima della scadenza del 1996, un accordo fra le Istituzioni;

f) il Consiglio vota di regola a maggioranza qualificata; nel caso di questioni politicamente delicate questa maggioranza deve continuare a situarsi ai due terzi dei voti ponderati, mentre nel caso di altre decisioni deve essere sufficiente la maggioranza assoluta dei voti ponderati; per le decisioni di carattere costituzionale vale il principio dell'unanimità o di una maggioranza qualificata rafforzata;

g) le decisioni in materia legislativa sono prese dal Consiglio in seduta pub-

(6) G.U. n. C 129 del 20 maggio 1991, pag. 136.

blica; sono ugualmente tenuti in pubblico i grandi dibattiti di orientamento politico e il dibattito sul rapporto annuale della Commissione così come su tutti gli altri rapporti periodici dell'esecutivo o di altri organi dell'Unione;

h) la presidenza del Consiglio, soprattutto in vista dell'ampliamento dell'Unione, avrà funzione di puro coordinamento in quanto il Consiglio rappresenta sovranità paritetiche di Stati e non ammette preminenze né direttori; essa dovrà avere, a modifica dell'articolo 146 del Trattato CEE, una connotazione più personale che statale e sarà determinata attraverso un'elezione da parte degli Stati membri con modalità e tempi di rotazione — necessariamente brevi — da definire;

i) la Commissione, oltre ai poteri già previsti, in particolare quello esclusivo di iniziativa legislativa, svolge le attività di governo dell'Unione e quindi ha la responsabilità della corretta esecuzione e dell'applicazione della legislazione dell'Unione; l'attività di esecuzione è affidata largamente, sulla base del principio di sussidiarietà, agli Stati membri e alle loro articolazioni istituzionali, in grado come tali di svolgerla in modo più aderente alle differenti realtà; le norme di esecuzione vengono emanate dalla Commissione in base alla legislazione adottata dal Consiglio e dal Parlamento ma, in casi determinati e secondo determinate procedure, sono sottoposte all'approvazione dell'autorità legislativa;

5. considera che il carattere permanente di ogni delegazione nazionale favorirà un più effettivo rapporto democratico con i parlamenti degli Stati membri in particolare attraverso:

un'informazione puntuale dei parlamenti degli Stati membri e, attraverso di essa, una loro maggiore presenza, nella preparazione, al livello nazionale, delle principali procedure legislative dell'Unione.

una maggiore trasparenza democratica del funzionamento del Consiglio che si può ottenere controllando l'operato di ogni delegazione tramite i rispettivi parlamenti nazionali rendendo pubbliche le riunioni in sede legislativa — pur garantendo la necessaria riservatezza delle deliberazioni tecniche e della fase dei negoziati preliminari particolareggiati — istituzionalizzando la regola secondo la quale i grandi dibattiti di orientamento e quelli relativi alla programmazione dei lavori debbono essere tenuti in pubblico e istituzionalizzando l'intervento del Consiglio in seno alle commissioni del Parlamento europeo e in Aula, analogamente a quanto già fa la Commissione,

una maggiore chiarezza delle norme comunitarie e la regolare compilazione di testi codificati, contenenti l'insieme delle modifiche successive ai testi legislativi;

6. rileva che, soprattutto in vista dell'ampliamento dell'Unione, si dovrà procedere a un riaggiustamento della definizione delle maggioranze qualificate, tenendo presenti i seguenti principi:

per tutte le decisioni a carattere legislativo e per quelle importanti sotto il profilo politico viene mantenuta la ponderazione dei voti, come già ribadito;

nel caso di ampliamento dell'Unione, la ponderazione dei voti dovrà essere adeguata alla nuova situazione;

si dovrà mantenere la parità del numero di voti fra i grandi Stati fondatori;

la maggioranza qualificata dovrà essere fissata in modo tale che i 5 grandi Stati membri della CE a 12 non possano raggiungerla da soli;

la minoranza di bloccaggio dovrà essere fissata in modo che tre grandi Stati membri della CE a 12 non possano raggiungerla da soli;

7. rileva, per concludere, che la modifica della composizione e del funzionamento del Consiglio deve spingere verso

una partecipazione più attiva delle entità territoriali costituzionalmente riconosciute, delle istituzioni sociali e dei parlamenti nazionali alla formazione della volontà comunitaria degli Stati membri, secondo le rispettive costituzioni;

8. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consi-

glio, alla Commissione e ai parlamenti degli Stati membri.

ENRICO VINCI
Segretario generale

MARIE ANNE ISLER
BEGUIN
Vicepresidente

1. 10/10/1980

10/10/1980

10/10/1980

10/10/1980