

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
A5-0168/2001

4 maggio 2001

## RELAZIONE

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatori: Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	12
OPINIONI DELLA MINORANZA.....	38
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA.....	40
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI.....	47
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI .....	55
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA .....	60
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI.....	70
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE.....	74
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA PESCA .....	80
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ, L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT .....	85
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ .....	90
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI .....	94

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 15 marzo 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea e che tutte le commissioni interessate erano state consultate per parere.

Nella riunione del 24 gennaio 2001 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatori Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro.

Nelle riunioni del 5 e 21 marzo, 2, 9 e 25 aprile e 3 maggio 2001 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 22 voti favorevoli, 4 contrari e 2 astensioni.

Nella votazione presieduta da Giorgio Napolitano,

- hanno votato a favore: Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro (relatori), Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley (vicepresidente), Margrietus J. van den Berg (in sostituzione di Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (in sostituzione di Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (in sostituzione di Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (in sostituzione di Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (in sostituzione di Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (in sostituzione di Armando Cossutta), Ursula Schleicher (vicepresidente), The Earl of Stockton, Dimitrios Tsatsos;

- hanno votato contro: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin, José Ribeiro e Castro (in sostituzione di Mariotto Segni);

- si sono astenuti: Hanja Maij-Weggen, Marielle de Sarnez (in sostituzione di François Bayrou).

L'opinione della minoranza e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i bilanci, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per la pesca, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni sono allegati; la commissione per i problemi economici e monetari, la commissione giuridica e per il mercato interno e la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo hanno deciso — rispettivamente il 3 aprile 2001, il 20 marzo 2001 e il 25 aprile 2001 — di non esprimere parere.

La relazione è stata presentata il 4 maggio 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea (2001/2022 (INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001,
  - viste le sue risoluzioni in data 19 novembre 1997 sul trattato di Amsterdam<sup>1</sup>, 18 novembre 1999 sulla preparazione della prossima CIG<sup>2</sup>, 3 febbraio 2000 sulla convocazione della Conferenza intergovernativa<sup>3</sup>, 13 aprile 2000 sulle proposte del Parlamento europeo per la Conferenza intergovernativa<sup>4</sup>, 25 ottobre 2000 sulla costituzionalizzazione dei trattati<sup>5</sup> e sulle cooperazioni rafforzate<sup>6</sup>,
  - viste le conclusioni dei Consigli europei di Tampere, Helsinki, Feira e Nizza,
  - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i bilanci, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per la pesca, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni (A5-0168/2001),
- A. considerando che la Conferenza intergovernativa conclusasi a Nizza l'11 dicembre 2000 aveva ricevuto il mandato di realizzare le necessarie riforme dei trattati e di risolvere in modo soddisfacente le questioni lasciate in sospeso ad Amsterdam per preparare l'Unione in vista dell'ampliamento,
- B. considerando la richiesta reiterata del Parlamento europeo di procedere ad una riforma globale dei trattati di sufficiente profondità per dare risposta ai due imperativi di democratizzare le istituzioni e migliorarne l'efficacia in vista dell'ampliamento,
- C. considerando che il successo dell'ampliamento, che aumenterà l'eterogeneità

---

<sup>1</sup> GU C 371 dell'8.12.1997, pag. 99-104.

<sup>2</sup> GU C 189 del 7.7.2000, pag. 222.

<sup>3</sup> GU C 309 del 27.10.2000, pag. 85.

<sup>4</sup> GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409.

<sup>5</sup> Testi approvati, punto 7.

<sup>6</sup> Testi approvati, punto 8.

degli'interessi nazionali, esige istituzioni e meccanismi decisionali efficaci che evitino il rischio di paralisi nell'integrazione europea,

- D. considerando che esso ha la responsabilità di esprimere il proprio parere conforme sui trattati di adesione,
  - E. considerando che il completamento dell'unione monetaria renderà imprescindibile la contropartita dell'unione politica,
  - F. considerando che il trattato di Nizza non ha concluso il processo di unione politica avviato con il trattato di Maastricht,
  - G. considerando la dichiarazione 23 sul futuro dell'Unione allegata al trattato che prevede una nuova riforma nel 2004 e apre la strada ad un nuovo metodo di riforma dei trattati,
  - H. considerando i discorsi rifondatori sull'Europa che hanno preceduto la Conferenza intergovernativa e che hanno avviato la riflessione sul futuro dell'Unione,
  - I. considerando l'audizione con i parlamenti nazionali degli Stati membri e dei paesi candidati tenutasi a Bruxelles il 20 marzo 2001,
1. constata che con il trattato di Nizza sparisce l'ultimo ostacolo formale all'ampliamento e ribadisce l'importanza strategica dell'ampliamento dell'Unione europea sulla via di un'unificazione dell'Europa quale fattore di pace e di progresso; è consapevole dei miglioramenti che il trattato di Nizza introduce in alcuni punti, ma reputa che un'Unione con 27 e più Stati membri necessiti di riforme più profonde per garantire la democrazia, l'efficacia, la trasparenza, la chiarezza e la governabilità;
  2. deplora vivamente che il trattato di Nizza abbia dato una risposta timida e in taluni casi insufficiente alle questioni all'ordine del giorno — di per sé già ridotto — della Conferenza intergovernativa; auspica che nel processo post Nizza possano essere colmati i vuoti e le lacune per quanto riguarda un'Unione europea capace di agire e democratica;
  3. indica, tra gli aspetti più negativi della Conferenza intergovernativa, il fatto che il processo decisionale all'interno dell'Unione sia reso più confuso e più opaco, il non rispetto del principio di estendere la codecisione a tutte le materie decise a maggioranza qualificata e la non integrazione nei trattati della Carta dei diritti fondamentali;
  4. è dell'avviso che l'approntamento del trattato di Nizza e i negoziati condotti in materia, analogamente a quanto già avvenuto in precedenza col trattato di Amsterdam, abbiano evidenziato tutti i limiti del metodo puramente intergovernativo per la revisione dei trattati, come implicitamente hanno finito per riconoscere i governi stessi nell'approvare la dichiarazione 23 (allegata all'Atto finale del trattato);
  5. esige che la convocazione di una nuova CIG si basi su un processo radicalmente diverso, trasparente e aperto alla partecipazione del Parlamento europeo, dei

parlamenti nazionali e della Commissione, nel quale possano essere coinvolti i cittadini degli Stati membri e dei paesi candidati, come previsto dalla dichiarazione 23, e che essa apra un ciclo costituente;

6. riconosce che il trattato di Nizza conclude un ciclo iniziato a Maastricht e proseguito ad Amsterdam, ed esige l'avvio d'un processo costituzionale che sia coronato dall'adozione d'una Costituzione dell'Unione europea;

### **Diritti fondamentali**

7. prende atto della solenne proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, elaborata dalla Convenzione composta dai rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione; ribadisce <sup>1</sup> il suo impegno a vigilare sul rispetto dei diritti e delle libertà riconosciuti da tale Carta, constatata con soddisfazione che la Commissione e la Corte di giustizia delle Comunità europee si sono già pronunciate in tal senso e chiede questo stesso impegno alle altre istituzioni e agli altri organi dell'Unione;
8. ribadisce la sua richiesta che la Carta sia integrata in modo giuridicamente vincolante nei trattati al fine di garantire pienamente i diritti di ogni persona, e invita le istituzioni dell'Unione ad applicare fin d'ora nelle loro attività i diritti e le libertà riconosciuti nella Carta;
9. si compiace che l'articolo 7 del TUE preveda ormai uno strumento di prevenzione e allarme che conferma l'attaccamento dell'Unione europea ai valori della democrazia, della libertà, dei diritti umani e dello Stato di diritto; si rallegra altresì del fatto che, oltre al diritto d'iniziativa riconosciutogli, sia necessario il suo parere conforme;

### **Riforma istituzionale**

10. constata che il nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio è il risultato di un accordo sulla ripartizione dei poteri tra i Quindici che apre formalmente la porta all'ampliamento ma che, per quanto riguarda l'efficacia e la trasparenza del processo decisionale, non apporta alcun miglioramento a quello attuale e solleva serie preoccupazioni riguardo al suo funzionamento in un'Unione con 27 Stati membri;
11. deplora che non sia stata adottata nessuna disposizione volta a migliorare la trasparenza dei lavori del Consiglio, in particolare quando esso agisce in veste di legislatore;
12. reputa che l'accordo raggiunto per quanto concerne la composizione della Commissione sia accettabile nella misura in cui consentirà di adeguarla alle esigenze del processo di ampliamento;
13. si compiace dell'introduzione del voto a maggioranza qualificata per la designazione e

---

<sup>1</sup> Risoluzione in data 14 novembre 2000 sulla Carta dei diritti fondamentali (Testi approvati, punto 3).

la nomina dei membri della Commissione, come pure del rafforzamento dei poteri del suo Presidente, ciò che conferma il carattere sovranazionale e indipendente di quest'istituzione;

14. deplora che la composizione del Parlamento europeo non sia disciplinata da principi chiari; esprime la propria sorpresa per la decisione di superare il tetto di 700 membri fissato ad Amsterdam; mette in guardia dai rischi che potrebbero derivare da un eccessivo aumento dei suoi membri durante il periodo di transizione e chiede al Consiglio di tener conto di tali rischi nel fissare il calendario delle adesioni;
15. esige che in occasione dei negoziati sui rispettivi trattati di adesione il numero dei rappresentanti dell'Ungheria e della Repubblica ceca al Parlamento europeo venga rettificato e allineato al numero di seggi (22) attribuiti al Belgio e al Portogallo (paesi aventi più o meno la stessa popolazione), e che si colga così l'opportunità di strutturare in modo più trasparente, efficace e democratico il processo decisionale;
16. deplora che la struttura a pilastri del trattato persista e che, soprattutto nel settore della PESC, vengano introdotte inutili doppie strutture; chiede che i compiti del Commissario competente in materia di relazioni esterne e dell'Alto rappresentante per la PESC vengano affidati ad un vicepresidente della Commissione con particolari obblighi nei confronti del Consiglio;
17. prende atto del sistema transitorio previsto dalla dichiarazione 20 relativa all'ampliamento (allegata all'Atto finale del trattato) per il progressivo adeguamento delle istituzioni durante il periodo delle adesioni e avverte che seguirà con attenzione tali adeguamenti e li terrà presenti all'atto di formulare il proprio parere vincolante sui trattati di adesione;
18. si congratula per il riconoscimento, all'articolo 230 del TCE, del suo diritto di ricorso in materia di controllo di legalità nei confronti degli atti delle altre istituzioni;
19. accoglie con soddisfazione le sostanziali riforme introdotte nella struttura, nel funzionamento e nelle competenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado al fine di agevolare l'amministrazione della giustizia nell'Unione e preservare l'unità del diritto comunitario rafforzando così la funzione giurisdizionale dell'Unione;
20. deplora che i membri della Corte e del Tribunale continuino ad essere nominati di comune accordo dagli Stati membri, il che costituisce l'unica eccezione alla procedura di nomina con voto a maggioranza qualificata del Consiglio diventata, con il trattato di Nizza, la regola generale;
21. ritiene che le disposizioni relative alla Corte dei conti agevoleranno l'esercizio delle sue funzioni e si appella al suo Presidente affinché crei con la massima rapidità il comitato di contatto con i presidenti delle istituzioni nazionali di controllo (in conformità della dichiarazione 18 allegata all'Atto finale del trattato), per migliorare la collaborazione tra di esse;
22. ribadisce la sua posizione a favore della creazione di un pubblico ministero europeo e



di un procuratore pubblico europeo incaricati della lotta alle frodi contro gl'interessi finanziari dell'Unione;

23. plaude alle disposizioni concernenti il Comitato economico e sociale, il quale rafforza la propria rappresentatività dei vari settori della società, e il Comitato delle regioni, che vede rafforzata la legittimità democratica dei suoi membri;
24. si congratula per l'inserimento nel trattato di una base giuridica che consentirà di approvare, secondo la procedura di codecisione, lo statuto dei partiti politici europei e il quadro per il loro finanziamento;
25. riconosce i progressi compiuti per quanto concerne il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata quale regola per l'adozione dello statuto dei deputati, ma deplora che questa regola non sia stata estesa alle questioni in ambito fiscale;

### **Processo decisionale**

26. prende atto del passaggio alla maggioranza qualificata per 35 basi giuridiche; deplora che questioni fondamentali continueranno ad essere soggette alla norma dell'unanimità creando blocchi nocivi all'approfondimento politico e sociale dell'Unione;
27. segnala al riguardo l'assoluta necessità di essere associato più strettamente — quale elemento di partecipazione e controllo democratici — alla politica commerciale e delle relazioni economiche esterne comune, sia nella fase della definizione degli orientamenti che in quella negoziale e conclusiva; reputa che la sua propria partecipazione sia indispensabile, dacché hanno cessato di esistere le competenze dei parlamenti nazionali in materia di politica commerciale comunitaria;
28. ribadisce che l'estensione del voto a maggioranza qualificata, accompagnata dalla codecisione, costituisce la chiave per un genuino equilibrio interistituzionale e per il successo dell'ampliamento, motivo per cui è dell'avviso che le modifiche introdotte dal trattato di Nizza siano del tutto insufficienti; ribadisce che il voto a maggioranza qualificata dev'essere accompagnato, per quanto riguarda la legislazione, dalla codecisione del Parlamento europeo quale garanzia democratica indispensabile del processo legislativo;
29. deplora che la Conferenza intergovernativa non abbia esteso la procedura di codecisione alle basi giuridiche che prevedono già da prima di Nizza e dopo Nizza il voto a maggioranza qualificata per l'approvazione della legislazione; ritiene che il nuovo trattato non riconosca sufficientemente la procedura di codecisione, prevista all'articolo 251 del TCE, quale regola generale per la presa di decisioni nell'Unione;
30. è preoccupato per la complessità che il trattato di Nizza introduce in molte basi giuridiche alle quali estende il voto a maggioranza qualificata, motivo per cui chiede al Consiglio di sfruttare maggiormente, prima delle adesioni, la possibilità di passare alla maggioranza qualificata e alla codecisione offerta da alcuni articoli modificati, in particolare nell'ambito del titolo IV del TCE;

### **Cooperazioni rafforzate**

31. accoglie favorevolmente le modifiche introdotte su sua richiesta e su richiesta della Commissione relative alle cooperazioni rafforzate, in particolare per quanto concerne la soppressione del diritto di veto per motivi d'interesse nazionale, e si rallegra che, per far progredire l'integrazione europea e la comunitarizzazione degli ambiti in questione, esse siano state configurate come strumento di esclusivo ricorso in extremis;
32. è dell'avviso che il ruolo riservatogli per l'autorizzazione delle cooperazioni rafforzate sia insufficiente e antidemocratico, segnatamente nei settori vitali del primo pilastro per i quali nel Consiglio viene mantenuta l'unanimità;
33. deplora che il metodo intergovernativo caratteristico del secondo pilastro sia stato anch'esso applicato alle cooperazioni rafforzate in materia di politica estera e di sicurezza — il che rende pertanto possibile il veto di uno Stato —, che il suo ruolo sia stato ridotto ad un semplice diritto d'essere informato e che la Commissione si limiti a formulare un parere;
34. deplora che le strategie comuni e la politica di difesa siano state escluse dal campo di applicazione delle cooperazioni rafforzate;

### **La Dichiarazione sul futuro dell'Europa**

35. accoglie con favore la dichiarazione 23, relativa al futuro dell'Europa, per le innovazioni ch'essa introduce nel processo di riforma dei trattati, riforma basata su una preparazione efficace e aperta a un'ampia partecipazione e preceduta da un vasto e approfondito dibattito politico;
36. ritiene che il dibattito debba avvenire tanto a livello europeo che a livello nazionale; è dell'avviso che lo sviluppo del dibattito e il bilancio dei suoi risultati soprattutto in ambito nazionale siano responsabilità dei governi e dei parlamenti nazionali; consiglia la creazione, tanto negli Stati membri che nei paesi candidati, di un comitato composto da rappresentanti del governo e del Parlamento e di deputati europei, incaricato di orientare e incoraggiare il dibattito pubblico;
37. è dell'avviso che questo dibattito debba essere aperto alla società ed essere accompagnato da un'adeguata campagna di informazione al fine di spiegare agli europei qual è la posta in gioco e di motivarli a parteciparvi attivamente; auspica che questo dibattito si traduca in risultati concreti, che tutti i contributi vengano presi in considerazione nell'approntamento della riforma dei trattati e che il dibattito si protragga sino alla conclusione della CIG, il che implica che siano previsti gli stanziamenti di bilancio necessari nel quadro degli esercizi 2002 e 2003;
38. è dell'avviso che il risultato finale della prossima riforma dei trattati dipenda sostanzialmente dal suo approntamento; per tale motivo caldeggia la creazione d'una Convenzione (i cui lavori dovrebbero essere avviati all'inizio del 2002) formata da membri dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione e dei

- governi e incaricata di presentare alla CIG una proposta costituzionale fondata sui risultati d'un vasto dibattito pubblico e che funga da base per i lavori della CIG;
39. è dell'avviso che i paesi in via di adesione debbano partecipare alla Convenzione, in qualità di osservatori fino alla firma del trattato di adesione e come membri a pieno titolo in seguito;
  40. prende atto del fatto che i quattro temi esplicitati nella dichiarazione 23 non sono esclusivi e afferma che un dibattito sul futuro dell'Europa non può essere limitato, motivo per cui presenterà proposte concrete in vista del Consiglio europeo di Laeken; prenderà debitamente in considerazione gli argomenti già indicati dalle sue commissioni specializzate nei loro pareri destinati alla presente risoluzione e allegati alla relazione della commissione per gli affari costituzionali;
  41. si pronuncia favorevolmente riguardo alla convocazione della CIG per il secondo semestre del 2003, di modo che il nuovo trattato possa essere approvato a dicembre dello stesso anno facendo in modo che le elezioni europee del 2004 possano dare un impulso democratico al processo di integrazione europea, e che esso possa, insieme alla Commissione, partecipare al processo nelle migliori condizioni possibili;
  42. ritiene che il futuro funzionamento dell'Unione dipenderà dai risultati della prossima riforma, risultati di cui terrà conto al momento di esprimere il proprio parere conforme sui trattati di adesione;
  43. chiede ai parlamenti nazionali, quando si pronunceranno sul trattato di Nizza, di esprimere il loro impegno fermo a favore della convocazione d'una Convenzione;
  44. afferma che il trattato di Nizza verrà visto alla luce dei risultati del Vertice di Laeken, il quale potrebbe rappresentare l'occasione per superare le carenze del primo; decide altresì di prendere in considerazione i risultati del Consiglio europeo di Laeken quando sarà chiamato a formulare il proprio parere sull'apertura della prossima CIG;
  45. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati.

## MOTIVAZIONE

### INTRODUZIONE

Quando, dopo gli orrori della seconda guerra mondiale, l'Europa toccò il fondo, alcuni visionari la rimisero in piedi utilizzando come impalcatura alcuni ideali condivisi: la pace come valore supremo, un sistema democratico di libertà come strumento della convivenza, il progresso economico e sociale come fondamento materiale del sistema, l'Unione come obiettivo a lungo termine e come cemento degli altri elementi.

Il carattere teleologico della costruzione europea ne spiega la consostanzialità con l'idea di processo. A differenza dell'elaborazione di una costituzione nazionale, la cui vocazione risiede nella sua immediata entrata in vigore, la costruzione del nostro continente è stata realizzata per mezzo di istituzioni comunitarie attraverso una politica di passi concreti destinati a creare solidarietà di fatto. Abbiamo schematizzato i due elementi costitutivi del cosiddetto modello comunitario: costruire l'Europa progressivamente, per mezzo di istituzioni comuni.

Questo metodo, abbozzato nella dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, figura espressamente nel preambolo del trattato CECA e costituisce il punto di riferimento dell'evoluzione europea in questi ultimi cinquant'anni.

Il fallimento della Comunità europea di difesa e della Comunità politica europea condussero alla seguente riflessione: dato che non era possibile compiere un salto qualitativo di carattere politico, la soluzione era il ritorno all'integrazione per settori di carattere marcatamente economico. Dai trattati di Roma del 1957 la costruzione europea si è attenuta a questo scenario economico, aumentando il numero dei suoi Stati membri, passati da sei a quindici, e delle sue competenze.

La prima profonda revisione dei trattati costitutivi, l'Atto unico europeo, ha rappresentato un grande progresso sulla via dell'integrazione economica, con l'avvio del mercato interno comune, preludio del progetto di convergenza economica che si concretizzerà nel lancio dell'euro nel maggio 1998. Questo predominio degli aspetti economici ha giustificato la nota definizione della Comunità europea come "un gigante economico e un nano politico".

Il cambiamento sostanziale nella natura del processo di costruzione europea si è prodotto grazie alla caduta del muro di Berlino nel 1989 e alla conseguente disintegrazione del sistema di influenza sovietico. Questi avvenimenti politici erano di importanza fondamentale, motivo per cui hanno richiesto una risposta politica di pari portata. L'irruzione della politica nella costruzione europea si è tradotta, all'inizio degli anni '90, nella convocazione, da parte del Consiglio straordinario di Dublino, nell'aprile 1990, di due Conferenze intergovernative, una prevista e preparata con grande anticipo per gettare le basi dell'unione economica e monetaria e l'altra, derivante dalla necessità di rispondere alle nuove sfide – e i cui dettagli erano

fatalmente meno perfezionati di quella inizialmente prevista – per la definizione dell'unione politica.

Nonostante la crisi economica di cui sono state vittime le nostre economie a metà degli anni '90 e le complessità del fenomeno di sostituzione delle monete nazionali con l'euro – un'iniziativa senza precedenti nella storia – è opportuno affermare che il processo di integrazione economica prosegue secondo le scadenze prestabilite.

Al contrario, quella che un po' presuntuosamente era stata chiamata unione politica è passata attraverso varie vicissitudini. Secondo i relatori, è indubbio il carattere inequivocabilmente politico della costruzione europea, in particolare nella fase del processo che corrisponde al decennio degli anni '90. Cionondimeno, qualunque analisi relativa all'unione politica richiede una certa prospettiva per giungere a una diagnosi accurata. Di conseguenza, è necessario inserire l'analisi della sua ultima pietra miliare – il trattato di Nizza – in una riflessione più ampia sui progressi dell'unione politica e ciò perché il trattato di Nizza ha origine nel trattato di Amsterdam che, a sua volta, deriva da un impegno assunto nel trattato di Maastricht.

Se iniziamo a esaminare gli ingredienti dell'unione politica, è giocoforza riconoscere che, in materia di politica estera e di sicurezza, le competenze dell'Unione prima del trattato di Maastricht erano molto modeste. La caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca, la crisi nell'ex Jugoslavia e la guerra del Golfo inducono a includere nel TUE il cosiddetto secondo pilastro che per la prima volta pone la PESC nell'ambito dei trattati. Benché sempre inquadrata nell'ambito della cooperazione intergovernativa, la politica estera dell'Unione ha ricevuto un impulso politico nel trattato di Amsterdam per mezzo della creazione di un Alto rappresentante e dell'istituzione di meccanismi istituzionali che dovrebbero accrescerne l'efficacia.

Tuttavia, né la creazione di cariche né la definizione di meccanismi istituzionali possono sopperire alla mancanza di volontà politica: questa è la chiave della questione. In tempi recenti, i dieci Stati allora membri della Comunità sono stati incapaci di elaborare consensualmente un testo di condanna dell'Unione Sovietica per aver abbattuto un aereo passeggeri delle linee sudcoreane. Una tale situazione sarebbe oggi impensabile perché tra i Quindici esiste la sufficiente coesione nonché la volontà politica necessaria per evitare un tale errore.

Lo stesso vale per i progressi compiuti in materia di sicurezza e di difesa. Basta rammentare l'insuccesso della Comunità europea di difesa, la discussione sulla forza autonoma nucleare o le relazioni con la NATO per misurare i progressi che presuppone l'inclusione delle missioni di Petersberg nel trattato di Amsterdam o la creazione di una forza di reazione rapida durante la Presidenza francese del 2000. Per questo motivo, secondo i relatori è opportuno non sottovalutare i progressi compiuti e affrontare con immaginazione le questioni connesse con il secondo pilastro, in una prospettiva realistica. Nessuno può pretendere che Stati centenari rinuncino a una loro politica estera, ma possiamo e dobbiamo esigere che si mettano d'accordo sui temi che intendono esaminare e risolvere in comune e si diano i mezzi necessari per raggiungere i loro obiettivi, senza dimenticare neanche un solo momento che il primo di essi è l'instaurazione della pace.

Un altro ingrediente politico, il terzo pilastro del trattato UE, ribattezzato "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ha registrato notevoli progressi. Dopo che il trattato di Maastricht aveva riconosciuto tra gli obiettivi dell'Unione lo sviluppo di "una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni", il trattato di Amsterdam ha scommesso recisamente sulla via dell'integrazione per mezzo della comunitarizzazione.

Tale scommessa si è rapidamente tradotta nei fatti: il piano di azione di Vienna, adottato nel 1998, ha insistito sull'integrazione del sistema Schengen nel quadro giuridico dell'Unione nonché sull'impulso da imprimere alla libera circolazione delle persone, allo sviluppo di Europol e alla lotta contro il traffico di esseri umani e la criminalità organizzata.

Il Consiglio europeo di Tampere, tenutosi nell'ottobre 1999, ha rappresentato una nuova pietra miliare nella progressiva regolamentazione comunitaria delle questioni di giustizia e di polizia che già l'opera di Jean Bodin aveva posto al centro della sovranità statale, per mezzo delle proposte di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione e della creazione di uno spazio europeo di giustizia, in cui l'ordine di ricerca e di cattura a livello europeo costituisce un elemento capitale per lottare contro i terroristi e i delinquenti.

Se il trattato di Maastricht ha presupposto la consacrazione costituzionale della politica nell'Unione europea, il trattato di Amsterdam, che dava seguito a un impegno assunto alla lettera N dello stesso trattato UE, ha rappresentato un'altra pietra miliare di questo processo.

Firmato il 1° ottobre 1997, il trattato di Amsterdam ha permesso di ampliare l'ambito delle competenze dell'Unione, consacrare il principio delle cooperazioni rafforzate e prevedere, per la prima volta, il diritto dei parlamenti nazionali raggruppati in seno alla COSAC (Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari) di apportare il loro contributo alle istituzioni dell'Unione.

Cionondimeno, il trattato di Amsterdam è stato concepito per approvare una questione pendente: la riforma delle istituzioni. Il tema non era nuovo. Il triangolo istituzionale – Consiglio, Commissione e Parlamento – era rimasto essenzialmente inalterato dai trattati costitutivi, sebbene sia opportuno sottolineare i cambiamenti prodottisi in seno al Parlamento europeo (da un'assemblea di secondo grado a un Parlamento eletto a suffragio universale; da un'assemblea consultiva a un Parlamento che esercita un potere di codecisione) e l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo come organismo che non solo imprime un impulso alla discussione politica, ma altresì adotta decisioni.

La riforma delle istituzioni, rinviata una prima volta in seguito all'ampliamento all'Austria, alla Svezia e alla Finlandia, si è trasformata in una decisione ineludibile quando è stato iscritto all'ordine del giorno dell'agenda europea l'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale. Tuttavia, i capi di Stato e di governo non sono stati capaci di risolvere i problemi istituzionali e la questione è rimasta pendente. Un accordo minimalistico, il "protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea", allegato al trattato di Amsterdam, stabiliva una revisione in due fasi. Le decisioni relative alle dimensioni della Commissione e alla ponderazione dei voti nel Consiglio avrebbero dovuto essere adottate prima dell'entrata in vigore del primo ampliamento, purché questo riguardasse al massimo cinque Stati membri. Nell'ambito della seconda fase, un anno prima del sesto ampliamento si

sarebbe dovuto procedere a una profonda revisione delle istituzioni, sebbene tale protocollo non fornisse alcuna indicazione sul significato di questo mandato.

Nella sua risoluzione del 19 novembre 1997<sup>1</sup> sul trattato di Amsterdam, elaborata sulla base della relazione Méndez de Vigo - Tsatsos, il Parlamento europeo ha respinto l'impostazione in due fasi del protocollo soprammenzionato, pronunciandosi a favore di una serie più estesa di riforme.

I documenti sull'ampliamento – Agenda 2000 – presentati dalla Commissione presieduta da Jacques Santer e le proposte del Presidente Prodi, consacrate dal Consiglio europeo di Helsinki e destinate a mettere nelle stesse condizioni negoziali tutti i candidati, hanno snaturato gli obiettivi del protocollo.

Parallelamente ai lavori della Conferenza intergovernativa, una Convenzione, formata da rappresentanti dei capi di governo, deputati nazionali, europei e dalla Commissione, ha redatto una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conformemente al mandato ricevuto nei Consigli europei di Colonia e di Tampere e l'ha trasmessa al Consiglio europeo di Biarritz dell'ottobre 2000 nel corso del quale è stata approvata all'unanimità. Tale Carta, che corrisponde a una vecchia aspirazione del Parlamento europeo, figurante al paragrafo 12 della sua risoluzione sul trattato di Amsterdam, non solo evidenzia la comunità di valori che costituisce l'Unione, ma costituisce una prova evidente del rafforzamento dell'unione politica. La Carta è stata solennemente proclamata dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il Consiglio europeo di Nizza.

Analizzando il contenuto del trattato di Nizza, il Parlamento europeo è consapevole che un'integrazione legittimata democraticamente esige la partecipazione dei due livelli in cui si esercita la rappresentanza politica dei cittadini dell'Unione, vale a dire l'Unione e i diversi Stati membri. L'elezione diretta dei deputati europei da parte dei cittadini dell'Unione legittima il Parlamento europeo e gli conferisce il mandato di pronunciarsi sulle questioni fondamentali dell'integrazione europea. Per questo motivo, il Parlamento ha seguito in modo molto attivo la preparazione e l'organizzazione della Conferenza intergovernativa<sup>2</sup>.

Inoltre, il Parlamento è stato presente alle riunioni della Conferenza intergovernativa per mezzo di due rappresentanti da esso eletti, gli onn. Brok e Tsatsos.

La sua Presidente, on. Fontaine, ha svolto un ruolo molto attivo nella difesa delle tesi del Parlamento europeo durante tutta la Conferenza intergovernativa.

D'altro canto, la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento, presieduta dall'on. Giorgio Napolitano, ha seguito nei dettagli lo svolgimento della Conferenza.

---

<sup>1</sup> GU C 371 dell'8.12.1997, pagg. 99-104.

<sup>2</sup> Risoluzione sulla preparazione della prossima CIG del 18 novembre 1999 (relazione Dimitrakopoulos/Leinen), GU C 189 del 7.7.2000;

Risoluzione sulla convocazione della Conferenza intergovernativa del 3 febbraio 2000 (relazione Dimitrakopoulos/Leinen), GU C 309 del 27.10.2000;

Risoluzione del Parlamento europeo recante proposte per la Conferenza intergovernativa del 13 aprile 2000 (relazione Dimitrakopoulos/Leinen), GU C 40 del 7.2.2001;

Risoluzione sulla costituzionalizzazione dei trattati del 25 ottobre 2000 (relazione Duhamel);

Risoluzione sulla cooperazione rafforzata del 25 ottobre 2000 (relazione Gil Robles).

A questo stadio, riservandoci di analizzare ulteriormente in modo dettagliato la portata delle modifiche dei trattati adottate a Nizza, desideriamo effettuare la seguente riflessione. Il trattato di Nizza rappresenta – per ora – l'ultima pietra miliare del processo di concretizzazione dell'unione politica e costituisce il seguito logico dei due trattati degli anni '90.

Il fatto che il modello intergovernativo non sia più adatto per procedere alla revisione dei trattati è una realtà che non possono tenere nascosta neanche i suoi più ferventi difensori. Nella sua risoluzione del 19 novembre 1997, tanto spesso citata, il Parlamento europeo è stato categorico e, dando per conclusa un'epoca storica nella quale il processo di unificazione europea aveva potuto essere portato avanti gradualmente con i mezzi della diplomazia classica (paragrafo 18), ha proposto (paragrafi 19 e successivi) un nuovo modello – in realtà una variante del metodo comunitario – per la seguente revisione dei trattati. I governi non hanno tenuto conto né dei nostri avvertimenti né delle nostre proposte e a Nizza si sono attenuti alle procedure classiche del metodo intergovernativo.

I risultati non sono stati all'altezza delle nostre aspettative e, come se ciò non bastasse, la CIG 2000 ha dato all'opinione pubblica dei diversi paesi l'impressione che i rappresentanti governativi si fossero rinchiusi per dieci lunghi mesi nella loro torre d'avorio, sordi alle domande dei cittadini e, soprattutto, senza associare gli europei né alle questioni discusse né alle decisioni adottate. Il Parlamento europeo non è il solo ad effettuare questa analisi. Il fatto che il metodo intergovernativo non sia più adatto è implicitamente riconosciuto nella Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione allegata al trattato di Nizza; questo documento dimostra che i governi sono consapevoli dei limiti di detto metodo e tentano di sondare nuove vie per la CIG 2004.

I relatori hanno difeso la sequenza Maastricht/Amsterdam/Nizza come la definizione – imprecisa e insufficiente, ma pur sempre definizione – dell'unione politica secondo il metodo comunitario. La prossima CIG, quale emerge dalla Dichiarazione IV allegata al trattato di Nizza, sembra optare – cosa che esamineremo adeguatamente – per un cambiamento di vasta portata. Comunque, che la nostra interpretazione sia corretta o meno, tanto la rivoluzione che comporterà la sostituzione delle monete nazionali da parte della moneta comune quanto la sfida rappresentata dal fatto di accogliere, in un prossimo futuro, Malta, Cipro e i paesi dell'Europa centrale e orientale richiedono un dibattito costituzionale sull'Europa, con la partecipazione degli europei, in vista del raggiungimento di un'unione più democratica, più efficace e più trasparente.

## **ANALISI DEL TRATTATO DI NIZZA**

### **Il mandato della Conferenza intergovernativa**

L'ambito del nuovo trattato o, il che è la stessa cosa, i temi che in esso devono essere affrontati sono stati oggetto della prima polemica che ha accompagnato la Conferenza intergovernativa, prima ancora che cominciasse.



La convocazione della CIG derivava dalla preparazione imperfetta all'ampliamento dell'Unione che è stata il trattato di Amsterdam. Abbiamo precedentemente menzionato il fatto che, in mancanza di accordo ad Amsterdam, i capi di Stato e di governo avevano fissato un nuovo impegno in due fasi, come risulta dal protocollo sulle istituzioni.

Le decisioni adottate dai capi di Stato e di governo a Helsinki hanno aperto la strada dei negoziati a 13 paesi e hanno reso possibile l'apertura di negoziati effettivi con praticamente ciascuno di essi, il che ha portato a 12 il numero di paesi con i quali si negozia, senza che fosse stabilito alcun ordine di priorità, se non il rispettivo stato di avanzamento dei preparativi all'adesione. Queste decisioni hanno reso obsolete le due fasi previste nel protocollo e si sono tradotte nel mandato della CIG che, benché in modo ambiguo, ha iscritto all'ordine del giorno una revisione globale parlando di "altre modifiche del trattato relative alle istituzioni europee, che dovessero rivelarsi necessarie (...) nel corso dell'attuazione del trattato di Amsterdam"; l'ordine del giorno prevedeva altresì l'"eventuale" estensione del voto a maggioranza qualificata. Nel contempo, il Consiglio europeo ha incaricato la Presidenza portoghese di proporre l'iscrizione di altri punti all'ordine del giorno.

Per parte sua, il Parlamento europeo ha perorato, nelle sue soprammenzionate risoluzioni del 18 novembre 1999 e del 3 febbraio 2000, la necessità che l'ordine del giorno della CIG affrontasse la questione di una riforma istituzionale globale. La Conferenza doveva riformare i trattati in modo sufficientemente approfondito per dare risposta a due imperativi correlati e rimasti in sospenso da Amsterdam: la democratizzazione delle istituzioni e il miglioramento della loro efficacia nell'ottica dell'ampliamento. La relazione della Commissione del 26 gennaio 2000 seguiva la stessa linea.

La CIG ha iniziato i suoi lavori e la Presidenza portoghese, fedele all'impegno assunto dinanzi alla Camera, ha messo in discussione tutta una serie di temi che andavano al di là dell'ambiguo mandato di Helsinki. Nonostante gli sforzi di alcuni Stati membri, la maggior parte di essi si è dimostrata poco ricettiva all'estensione della maggioranza qualificata e apertamente ostile all'ampliamento dell'ordine del giorno della Conferenza.

Fin dall'inizio è apparso evidente che qualsiasi accordo sarebbe stato condizionato dal sistema di votazione a maggioranza qualificata al Consiglio e che tutte le altre questioni sarebbero dipese dall'ottenimento di un accordo su questo tema e dal tipo di accordo raggiunto. Secondo gli avversari di questo metodo, un ampliamento eccessivo dell'ordine del giorno poteva inoltre mettere in pericolo il termine fissato per la conclusione della Conferenza e il suo buon esito in questa materia nonché, di conseguenza, lo stesso calendario delle adesioni. Paradossalmente, alla luce di quanto è successo al Consiglio europeo di Nizza, si può affermare che la votazione in seno al Consiglio era il tema meno preparato di tutti quelli affrontati dalla Conferenza durante dieci mesi.

Avviare la discussione sul sistema di votazione al Consiglio in relazione con la composizione della Commissione e, in minor misura, con la composizione del Parlamento significava affrontare una revisione del peso relativo e della rispettiva capacità di influenza degli Stati membri, una questione con la quale nessuna conferenza intergovernativa aveva fatto i conti in modo tanto deciso dall'epoca dei trattati di Roma.

In queste circostanze, alle difficoltà inerenti al sistema intergovernativo di riforma dei trattati si è aggiunta l'estrema complessità del compito, di modo che, invece di procedere a una riflessione sui meccanismi istituzionali necessari per garantire democrazia ed efficacia in un'Europa composta da 27 Stati membri, la discussione cercava di trovare una soluzione a un altro, diverso, interrogativo: "Cosa bisogna cambiare perché l'ampliamento sia accettabile per ciascuno dei quindici Stati membri?".

Il Consiglio europeo di Feira ha fissato l'ordine del giorno della Conferenza sulla base della relazione della Presidenza portoghese, che rifletteva fedelmente lo stato di avanzamento dei negoziati in seno alla CIG. Oltre ai due temi ineluttabili previsti nel protocollo sulle istituzioni – votazione nel Consiglio e dimensioni della Commissione – ai quali a Helsinki era stata aggiunta l'estensione della maggioranza qualificata, sono stati inclusi nell'ordine del giorno la riforma di tutte le istituzioni e di tutti gli organismi dell'Unione e la cooperazione rafforzata, nonché una ridefinizione dell'articolo 7 sul rispetto dei diritti fondamentali nell'Unione.

## **I. La riforma istituzionale**

### **Adozione di decisioni al Consiglio: voto a maggioranza qualificata**

La CIG non partiva da zero nell'affrontare questo tema. Ad Amsterdam si era giunti ad un accordo di principio, ripreso nel protocollo sulle Istituzioni, che tutti gli Stati membri si erano dichiarati disposti a rispettare: il nuovo sistema doveva comportare una compensazione per gli Stati più grandi per la perdita del secondo commissario. Per il resto, la formulazione concreta del sistema, che si trattasse di una doppia maggioranza o di una ponderazione di voti, rimaneva aperta.

E' opportuno ricordare che qualsiasi sistema di ponderazione comporta due elementi impliciti: il numero minimo di Stati necessari per riunire i voti che occorrono per adottare una decisione e la percentuale di popolazione che tali Stati rappresentano. Inoltre, un sistema di ponderazione è in realtà una doppia maggioranza "corretta", visto che la ponderazione, pur tenendo conto dei dati demografici, non riflette il peso relativo della popolazione e attribuisce maggiore importanza all'elemento "Stati".

Nel sistema attuale (articolo 205 TCE), i 62 voti necessari per prendere una decisione a maggioranza qualificata (va ricordato che quando si delibera all'unanimità ogni Stato dispone di un voto) significano che almeno otto Stati, che rappresentano il 58% della popolazione europea, appoggiano la misura. Ciò implica però anche, nell'altro senso, una minoranza di blocco o, il che è lo stesso, il fatto che 26 voti, vale a dire tre Stati grandi (che rappresenterebbero tra il 42 e il 52% della popolazione) o sette Stati piccoli (che rappresenterebbero solo il 12,3% della popolazione) possono impedire l'adozione di una decisione.

Se il sistema attuale si applicasse in un'Unione di ventisette Stati, per adottare una decisione sarebbero necessari un minimo di quattordici Stati, pari ad un 50% della popolazione. Una decisione potrebbe essere bloccata da quattro Stati grandi o tredici piccoli, che rappresenterebbero solo il 10% della popolazione europea. La differenza essenziale tra le due situazioni è il fattore demografico, sia per quanto riguarda l'adozione delle decisioni che la minoranza di blocco, ed è dovuta al fatto che la grande maggioranza degli Stati candidati sono

di piccole dimensioni.

In conseguenza di quanto sopra, la posizione relativa dei grandi Stati si indebolirebbe, il che sarebbe in contraddizione con la compensazione per la perdita del secondo commissario prevista nel protocollo. Questa problematica è all'origine della posizione tesa dei grandi Stati durante i negoziati sul trattato, al punto che alcuni analisti hanno parlato del "complesso di Lilliput", cioè della paura dei grandi Stati di essere messi a terra da un'orda di piccoli Stati.

Il Parlamento e la Commissione avevano propugnato un sistema di doppia maggioranza "semplice": una decisione verrebbe adottata se ottenesse il voto favorevole di una maggioranza di Stati che rappresentasse la maggioranza della popolazione. Come già visto, questa proposta, che produce un risultato quasi identico al sistema attuale applicato in un'Unione di ventisette Stati, aveva poche possibilità di riuscita visto che all'origine dell'esercizio di riforma vi era proprio il rifiuto di questa situazione. Le differenze sostanziali e i vantaggi di tale sistema rispetto alla ponderazione erano la semplicità, la trasparenza e l'essere di facile comprensione.

Il Parlamento europeo, nella sua proposta formulata nella risoluzione del 13 aprile 2000, partiva da una concezione basata sul principio della duplice legittimità dell'Unione. La definizione della maggioranza qualificata al Consiglio come una maggioranza di Stati che rappresentano almeno la maggioranza della popolazione dell'Unione da un lato rifletteva la natura dell'istituzione che rappresenta gli Stati e, dall'altro, rispondeva alla constatazione che, nell'attuale sistema decisionale, il Consiglio gode di una posizione preponderante che rende necessaria una correzione basata sul fattore della popolazione. Vengono così ad equilibrarsi i diritti degli Stati che compongono l'Unione e le esigenze democratiche. Tuttavia, questa definizione si completava con la proposta relativa allo stesso Parlamento di un miglioramento della sua rappresentatività, come spetta alla sua natura di istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione. L'estensione della codecisione e, in generale, delle competenze del Parlamento (anch'essa richiesta dalla risoluzione citata) avrebbero significato un migliore equilibrio tra i due rami del potere legislativo dell'Unione, il che avrebbe permesso di associare la logica di un Consiglio nel quale predomina la legittimità degli Stati e di un Parlamento nel quale predomina la legittimità dei cittadini.

Nei suoi dieci mesi di vita la CIG ha appena esaminato le proiezioni cifrate di voto in sede di Consiglio. Si può persino pensare che vi fosse una deliberata volontà di lasciare la soluzione di questa questione ai capi di Stato e di governo e, con essa, la questione delle dimensioni della Commissione e della composizione del Parlamento, come di fatto si è verificato.

Le discussioni hanno affrontato i parametri generali del sistema. È così risultato chiaro sin dall'inizio che la quasi totalità degli Stati piccoli preferiva un sistema a doppia maggioranza, che garantisse che fosse necessario l'accordo di una maggioranza di Stati per adottare qualunque decisione. Gli Stati grandi preferivano una riponderazione a proprio favore, sebbene ciò implicasse che una decisione potesse essere presa da una minoranza di Stati. Vi è sempre stato consenso in merito alla necessità che l'appoggio in termini demografici dovesse essere simile all'attuale (il 58%, benché, storicamente, non si sia mai presa una decisione con un appoggio inferiore al 62% della popolazione europea). Alla vigilia del Consiglio europeo di Nizza il sistema della doppia maggioranza (maggioranza di Stati e circa il 60% della popolazione) era la posizione chiaramente dominante.

Oltre ai parametri generali del sistema in termini di Stati e di popolazione e in termini di capacità di influenza di ciascuno Stato rispetto all'insieme, un altro fattore ha svolto un ruolo essenziale nella determinazione del sistema adottato: il peso relativo per gruppi di Stati. L'attuale sistema di ponderazione mette sullo stesso piano paesi di peso demografico molto diverso. Modificare questi equilibri, che hanno un forte impatto sulla visibilità della distribuzione del potere, si è rivelato di estrema difficoltà durante la CIG e, di fatto, ha determinato in grande misura il metodo infine adottato. Solo questo spiega, ad esempio, la posizione francese a favore della ponderazione, che paradossalmente riduce il peso relativo della Francia nell'insieme: si pensi che i 29 voti francesi rappresentano, in un'Unione a ventisette, l'8,40% del totale, mentre in un sistema di doppia maggioranza con gli stessi parametri adottati a Nizza (maggioranza di Stati e 62% della popolazione) la Francia inciderebbe con il suo 12,31% di popolazione. Evidentemente, la Francia non è stato il solo paese sensibile a questo tipo di preoccupazione.

Per analizzare le decisioni adottate a Nizza è necessario fare uno sforzo per prendere le distanze. Occorre separare il tenore delle discussioni che, come qualunque lotta per la spartizione del potere, hanno una componente nazionalista lontana dalla visione d'insieme, dall'effettivo risultato dei negoziati. Secondo i relatori, il metodo di voto adottato a Nizza è il risultato della necessità di conciliare la soddisfazione di ogni singolo Stato membro con un compromesso accettabile che ha già, per definizione, il merito di essere frutto del consenso.

Il *protocollo sull'ampliamento dell'Unione europea* modifica, al suo articolo 3, l'articolo 205 del trattato CE a partire dal 1° gennaio 2005 e definisce un nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio per i *15 Stati membri attuali*. La ripartizione dei voti ponderati si modifica a favore dei 5 Stati più grandi con un ventaglio più ampio che va dai 4 voti del Lussemburgo ai 27 della Spagna e ai 29 di Germania, Francia, Regno Unito e Italia. I gruppi omogenei di Stati si mantengono con l'eccezione dei Paesi Bassi, che dispongono di 13 voti rispetto ai 12 di cui beneficiano Grecia, Belgio e Portogallo.

Il protocollo stabilisce che *le deliberazioni sono valide* se hanno ottenuto 169 voti (il 71,30% rispetto al 71,6% attuale) su un totale di 237. Ottenere 169 voti significa avere l'appoggio di una maggioranza di Stati (otto, come nel sistema attuale) e di almeno il 60% della popolazione (nel sistema attuale una decisione può essere presa con il sostegno del 58,15%). Il protocollo aggiunge altri due elementi: l'esigenza che almeno una maggioranza degli Stati partecipi alla decisione, una clausola che risulta completamente inutile in un'Unione a quindici, visto che 169 voti implicano già almeno otto Stati e una clausola di verifica demografica non automatica, grazie alla quale uno Stato può chiedere che si controlli se una determinata decisione rappresenta il 62% della popolazione. Questa clausola è, in realtà, un meccanismo che facilita l'eventuale blocco di una decisione da parte della Germania e costituisce la compensazione che essa ha ottenuto per conservare un numero di voti pari a quello di Francia, Regno Unito e Italia malgrado i suoi circa 20 milioni di abitanti in più.

Il nuovo sistema rende più difficile bloccare la presa di decisioni nell'Unione in termini di percentuale della popolazione: attualmente, sette Stati che rappresentano il 12,3% della popolazione (ovvero riuniscono 26 voti) possono impedire l'adozione di una decisione. Con il nuovo sistema, occorrono otto Stati rappresentanti il 13,79% della popolazione per riunire i 69 voti necessari.

Dal punto di vista del numero minimo di Stati che può bloccare una decisione la situazione non cambia. Tre Stati, anche se non gli stessi, possono bloccare una decisione in entrambi i sistemi: attualmente tre grandi Stati (inclusa la Spagna) possono bloccare una decisione, mentre con il nuovo sistema ciò sarà possibile per due Stati grandi e uno medio (ad esempio il Portogallo) e, grazie alla clausola di verifica demografica, se uno degli Stati è la Germania, essa può impedire l'adozione di una decisione con l'appoggio di un altro Stato grande e di un qualsiasi terzo Stato ad eccezione del Lussemburgo.

Da un'analisi dell'accordo adottato a Nizza risulta che, al di là della sua complicata presentazione, il nuovo sistema di voto è molto simile a quello attuale, con una riponderazione a favore dei cinque Stati più grandi e un'esplicitazione dei due fattori – Stati e popolazione – che oggi sono impliciti nel sistema.

Il progetto di trattato profila, in due dichiarazioni, *l'evoluzione del sistema* di votazione nel corso del processo di ampliamento dell'Unione sino ad un totale di ventisette Stati. Sia la Dichiarazione sull'ampliamento che la Dichiarazione relativa alla soglia della maggioranza qualificata e al numero di voti della minoranza di blocco non sono altro che compromessi politici e contengono, in definitiva, la posizione comune che i Quindici si impegnano ad adottare in occasione dei negoziati di adesione. Gli elementi fondamentali del processo di ampliamento profilato sono:

- l'attribuzione preliminare ai nuovi Stati dei loro rispettivi voti ponderati;
- il ventaglio nell'ambito del quale si dovrà trovare la soglia per la presa di decisioni, che potrà oscillare tra una percentuale inferiore all'attuale (71,26%) ed un massimo del 73,4%;
- il risultato finale del sistema in un'Unione a ventisette Stati.

Inoltre, i due meccanismi stabiliti nel protocollo sull'ampliamento – il minimo di Stati e la clausola di verifica demografica – potranno fungere da clausole di salvaguardia durante il processo. Per il resto, il sistema dovrà essere adeguato a ciascuna nuova adesione nell'ambito dei limiti stabiliti nel protocollo e nelle due dichiarazioni.

In un'*Unione di ventisette Stati* (secondo la Dichiarazione relativa alla soglia della maggioranza qualificata e alla minoranza di blocco) le decisioni si adotteranno quando saranno riuniti 255 voti (73,91%) su un totale di 345.

Tredici Stati potranno riunire questi 255 voti il che vuol dire che, con ventisette Stati, entra in funzione la clausola che esige che una maggioranza di Stati partecipi alla decisione, il che implica che anche con 255 voti sarebbe necessario l'appoggio di uno Stato in più e, inoltre, che quattordici Stati costituiscono una minoranza di blocco anche se rappresentano solo l'11,62% della popolazione.

255 voti significano inoltre come minimo il 58,39% della popolazione, il che viene corretto dalla clausola demografica, che funziona nello stesso modo che nell'Unione a quindici.

In conclusione, i parametri del sistema sono molto simili agli attuali. Che la soglia sia del 73,91% dei voti, vale a dire superiore all'attuale 71,26%, cessa di essere significativo quando si riferisce ad una distribuzione differente dei voti. Non sono i voti che contano, ma gli Stati

che li riuniscono. Da questo punto di vista, sarà necessaria una maggioranza di Stati (quattordici) per adottare decisioni, come già si verifica adesso. Anche dal punto di vista demografico le esigenze sono simili, il 58,39%; la clausola demografica cambia la situazione solo per la Germania, come abbiamo visto in precedenza.

Secondo i relatori, la tesi difesa dal Parlamento avrebbe facilitato l'adozione delle decisioni; la formula che è stata infine ripresa nel trattato è il risultato del consenso richiesto per l'unanimità necessaria per qualsiasi revisione dei trattati. In tale ottica, questo consenso ha permesso di aprire la strada all'ampliamento. Solo col tempo si potrà dire se il sistema è efficace o inefficace.

## **La Commissione**

Il Parlamento europeo ha difeso in tutte le sue risoluzioni il ruolo della Commissione quale motore del processo di costruzione europea e, specialmente, il suo ruolo chiave nell'esercizio delle facoltà normative dell'Unione europea attraverso il monopolio del diritto di iniziativa e di proposta. Da ciò deriva l'interesse del Parlamento per il trattamento che la CIG avrebbe conferito alla Commissione europea in generale e alla sua composizione in particolare.

La questione della composizione della Commissione ha risentito, durante la conferenza, delle stesse difficoltà che hanno caratterizzato la questione della votazione a maggioranza qualificata del Consiglio. Sin dall'inizio si è reso evidente che la maggior parte degli Stati membri respingevano nettamente la perdita, evidentemente temporanea, del proprio commissario. Agli argomenti di efficacia e difesa della collegialità presentati da quanti volevano limitare il numero di commissari, essi hanno risposto con la necessità di assicurare la visibilità dell'Unione e la legittimità della Commissione dinanzi ai cittadini. Anche di fronte alle adesioni, molti hanno sottolineato che i nuovi Stati membri avrebbero dovuto in ogni caso poter disporre immediatamente di un commissario se non si voleva mettere a repentaglio il successo della loro integrazione.

Né il Parlamento né la Commissione si sono pronunciati apertamente a favore dell'una o dell'altra posizione. La ragione era evidente. La discussione sul numero dei commissari era indissolubilmente legata alla questione della ponderazione di voti in sede di Consiglio; qualunque compromesso avrebbe dovuto rispondere ad ambedue le questioni. Visto il loro status di non negoziatori nell'ambito della CIG, né la Commissione né, ancor meno, il Parlamento europeo erano in condizioni di abbozzare un "pacchetto di compromesso". Cionondimeno, essi hanno insistito sull'urgenza di rafforzare il ruolo del Presidente e di procedere ad una riorganizzazione interna qualora si fosse optato per una Commissione composta da un cittadino per ciascuno Stato membro.

Il protocollo sull'ampliamento modifica l'articolo 213 in due tappe:

- con la prima modifica, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2005, la Commissione disporrà di un commissario per ciascuno Stato membro;
- con la seconda, che entrerà in vigore quando l'Unione sarà composta da ventisette Stati (dopo la firma dell'ultimo trattato di adesione), il Consiglio fisserà all'unanimità il numero dei membri della Commissione, che sarà inferiore al numero degli Stati membri, e stabilirà le modalità di rotazione paritaria. Il protocollo aggiunge che la rotazione si

svolgerà in modo che nessuno Stato sia assente dal collegio per più di un mandato consecutivo e che i collegi successivi riflettano in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica dell'Unione.

Anche dilatando la sua applicazione, cosa che molti considereranno adeguata soprattutto tenendo conto del fatto che si tratta del miglior modo di assicurare che ogni nuovo Stato membro disponga di un commissario sin dal momento della sua adesione, come si afferma nel protocollo, non vi è dubbio che la Conferenza è stata in grado di risolvere una delle questioni più difficili che le si presentavano.

Tuttavia, le ulteriori modifiche del trattato relative alla nomina del Presidente e ai membri della Commissione e al rafforzamento del ruolo del Presidente sono ancora più importanti della composizione della Commissione.

La designazione e la nomina del Presidente da parte del Consiglio riunito a livello di capi di Stato e di governo a maggioranza qualificata, oltre a garantire meglio la razionalità della selezione, che non sarà più soggetta a veti, darà maggiore rilevanza alla sua approvazione da parte del Parlamento. Si può dire lo stesso per quanto concerne la designazione dei commissari e il voto di investitura del collegio nel suo insieme.

È anche significativo il rafforzamento del ruolo del Presidente, insistentemente sollecitato dal Parlamento:

- il Presidente decide in merito all'organizzazione interna della Commissione,
- può modificare la distribuzione dei portafogli nel corso del mandato;
- nomina il Vicepresidente, previa approvazione del collegio e
- può chiedere ad un commissario di rassegnare le dimissioni, previa approvazione del collegio.

Insomma, con gli accordi di Nizza la Commissione accentua il suo carattere di istituzione sovranazionale e indipendente e si evita il pericolo, inerente ad alcune proposte, di trasformarla in un semplice segretariato del Consiglio. A nostro parere, con l'entrata in vigore del nuovo trattato, la Commissione si troverà in una posizione migliore per definire, in piena responsabilità ed imparzialità, l'interesse comunitario.

## **La composizione del Parlamento europeo**

La composizione del Parlamento si basa attualmente su un sistema di proporzionalità regressiva. Nella sua risoluzione del 13 aprile il Parlamento aveva propugnato una distribuzione dei seggi più conforme al peso demografico degli Stati. Senza entrare nella questione della distribuzione dei seggi per Stato che, come già detto per quanto riguarda il Consiglio, è frutto del consenso, si richiama l'attenzione sull'impossibilità di trovare una qualsiasi logica, regressiva o proporzionale, quando la Repubblica Ceca e l'Ungheria si vedono attribuire meno seggi di altri Stati aventi un peso demografico analogo. Tale anomalia dovrà essere corretta nell'ambito dei negoziati sui trattati di adesione, visto che la Dichiarazione sull'ampliamento, nella quale figura la distribuzione dei seggi nell'ambito dell'Unione a ventisette, ha solo il valore di un impegno politico.

Per quanto riguarda il processo di ampliamento, l'adeguamento della composizione del Parlamento alle successive adesioni è complessa, probabilmente incerta e non esente da rischi. Il protocollo sull'ampliamento, che modifica l'articolo 190 TCE a partire dal 1° gennaio 2004 e con effetto a decorrere dall'inizio della legislatura 2004-2009, stabilisce il numero dei deputati eletti in ogni Stato membro ma prevede anche che, sino a quando non si raggiunga il limite di 732, i seggi per paese siano aumentati in base ad una correzione proporzionale, con il limite che nessuno Stato membro potrà avere un numero di rappresentanti superiore a quello che gli spetta nell'attuale legislatura 1999-2004; ciò significa che, se non fosse firmato nessun trattato di adesione prima del 1° gennaio 2004, il numero di deputati per Stato sarà lo stesso dell'attuale.

Per quanto riguarda le adesioni che potranno verificarsi nel corso di una legislatura, i nuovi Stati membri si vedranno attribuire i deputati che spettano loro in base alla Dichiarazione sull'ampliamento e si applicherà loro la stessa correzione proporzionale che agli altri Stati membri. Il limite di 732 potrà essere superato temporaneamente fino alla fine della legislatura in questione (cosa che il Parlamento aveva accettato nella sua risoluzione del 30 novembre 2000). Ciò vuol dire che se non vi saranno adesioni prima del 2004, o ve ne saranno poche, e si avrà un gran numero di adesioni tra il 2004 e il 2009, il superamento del limite di 732 potrà essere considerevole, con tutti i problemi che ciò comporterebbe.

Sarà il Consiglio a prendere la decisione sul numero concreto di deputati per paese per ciascuna legislatura. Dal momento che il protocollo, sorprendentemente, non dice nulla, si suppone che il Consiglio deciderà a maggioranza semplice.

Con il sistema introdotto nel trattato di Nizza non è possibile calcolare a priori né il numero di deputati per Stato membro né il numero totale dei deputati, e ciò fino alla legislatura successiva a quella durante la quale si concluderà il processo di adesione dei dodici Stati con i quali sono in corso negoziati. È perfettamente possibile che il quadro previsto dalla Dichiarazione non si applichi sino al 2014.

Se è difficile trovare un criterio di ordine "costituzionale" cui si ispiri il sistema di votazione a maggioranza qualificata al Consiglio, ancora più difficile è comprendere la logica che si cela dietro la composizione del Parlamento europeo che, secondo i relatori, è servita in realtà ad equilibrare la decisione in materia di ponderazione dei voti. Probabilmente per la stessa ragione si è aumentato il numero massimo di deputati fissato ad Amsterdam, che in futuro sarà di 732.

## **La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado**

La riforma della Corte di giustizia è una delle indiscutibili conquiste di Nizza. L'obiettivo della riforma era rendere più agile l'amministrazione della giustizia comunitaria mantenendo l'unità del diritto comunitario.

La riforma riguarda sia la Corte di giustizia che il Tribunale di primo grado e si può persino dire che è incentrata sul nuovo ruolo di quest'ultimo.

La Corte di giustizia sarà composta da un magistrato per ciascuno Stato membro, il che in



realtà perpetua la situazione implicita nell'attuale trattato. La grande novità è la creazione, accanto alla plenaria del Tribunale, di una grande sezione, le cui particolarità sono definite nello statuto allegato al trattato.

Il Tribunale di primo grado sarà anch'esso composto da un magistrato per ciascuno Stato membro. Le due grandi novità rispetto a questo Tribunale sono la possibilità di creare camere giurisdizionali specializzate e il considerevole aumento delle sue competenze, al fine di alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia. Oltre ai ricorsi sul controllo di legittimità, per inadempienza e sulle responsabilità contrattuali della Comunità e alle controversie tra la Comunità e i suoi agenti, il Tribunale potrà inoltre essere competente per una parte delle questioni pregiudiziali. Gli spetterà inoltre pronunciarsi sui ricorsi presentati contro le decisioni delle camere giurisdizionali specializzate. Tali decisioni potranno essere eccezionalmente riesaminate dalla Corte di giustizia ove sussista un grave rischio per la coerenza o l'unità del diritto comunitario.

La grande novità per il Parlamento è che esso ha visto riconosciuta nel trattato la sua legittimazione attiva per presentare ricorsi sul controllo di legittimità (articolo 230) contro le istituzioni comunitarie alle stesse condizioni degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione. Esso potrà inoltre chiedere che il Tribunale si pronunci sulla compatibilità con i trattati di un accordo internazionale in preparazione (articolo 300, paragrafo 6).

In questa riforma, che coincide in linea generale con quanto richiesto dal Parlamento, vi è un aspetto che richiama l'attenzione: visto che i membri e il Presidente della Commissione saranno designati e nominati dal Consiglio e a maggioranza qualificata, la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado saranno, a partire dall'entrata in vigore del trattato di Nizza, le uniche istituzioni comunitarie i cui membri verranno nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri. I magistrati delle camere giurisdizionali specializzate saranno invece nominati dal Consiglio all'unanimità.

## **La Corte dei conti**

Le principali modifiche apportate dal progetto di trattato si riferiscono:

- alla sua composizione – la Corte sarà composta da un membro per ciascuno Stato membro (attualmente i membri sono 15, il che in pratica è lo stesso); benché il Parlamento nella sua risoluzione del 13 aprile 2000 avesse chiesto un numero fisso di membri, esso non aveva precisato quale doveva essere tale numero;
- alla procedura per la nomina dei membri: il Consiglio deciderà a maggioranza qualificata;
- alla creazione di sezioni specializzate cui la Corte è autorizzata;
- alla definizione da parte della stessa Corte del suo regolamento interno, che dovrà essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata;
- alla dichiarazione di affidabilità, che potrà essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori dell'attività comunitaria.

Queste modifiche rappresentano un rafforzamento della posizione della Corte; inoltre, una dichiarazione allegata al trattato invita la Corte e le istituzioni nazionali di controllo a migliorare la propria cooperazione e permette al Presidente della Corte di istituire un comitato di contatto con i presidenti delle istituzioni nazionali di controllo, molto in linea con quanto

richiesto dal Parlamento nella risoluzione sopraccitata: rafforzare i poteri di controllo della Corte dinanzi alle amministrazioni nazionali e regionali.

Non si può omettere di menzionare che la proposta della Commissione, appoggiata dal Parlamento, di creare un pubblico ministero europeo quale organo indipendente specializzato nel perseguimento della frode contro gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle amministrazioni nazionali non è stata minimamente recepita nel nuovo trattato.

## **Il Comitato economico e sociale**

La proposta della Commissione, appoggiata dal Parlamento, di incorporare nel CES i rappresentanti della società civile è stata integrata, seppur in modo meno ambizioso di quanto avremmo desiderato, nella redazione finale dell'articolo 257 TCE, che segnala che il Comitato sarà costituito dalle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata. Alle categorie menzionate da questo articolo si aggiungono ora anche i consumatori.

In vista dell'ampliamento, il limite massimo di membri del Comitato è stato aumentato sino ad un totale di 350, il che significa che l'attuale numero di rappresentanti per Stato membro nell'Unione dei 15 non varierà. Il mantenimento del numero di membri del CES è stato determinato dalla necessità di conservare quello del Comitato delle regioni, la cui composizione è molto più problematica. Cambia inoltre il procedimento per la nomina dei membri, che il Consiglio deciderà a maggioranza qualificata.

## **Il Comitato delle regioni**

Per quanto riguarda questo Comitato, le modifiche apportate dal progetto di trattato sono più significative.

In primo luogo, i suoi membri dovranno in futuro essere titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale o essere politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta. Si tratta di una reiterata rivendicazione del Parlamento. Questa esigenza appare rafforzata dal fatto che lo stesso l'articolo 263 prevede la sostituzione di ciascun membro del Comitato che abbia perso il proprio mandato elettorale.

Il numero di rappresentanti nel Comitato per Stato membro non è stato modificato e il numero totale di membri dopo le adesioni è stato aumentato sino ad un massimo di 350. Ciò è stato imposto dalla necessità di mantenere la rappresentanza delle regioni costituzionalmente riconosciute negli Stati di struttura federale o fortemente regionalizzata. Va ricordato che, per questa stessa ragione, il Parlamento aveva appoggiato il mantenimento dell'attuale numero di membri nella sua citata risoluzione di aprile.

In futuro, il Consiglio deciderà a maggioranza qualificata l'elenco dei membri del Comitato delle regioni.

Va segnalato che le decisioni a maggioranza qualificata sulle nomine alla Corte dei conti e ai

due Comitati saranno prese in ogni caso in conformità con le proposte formulate da ciascuno Stato membro. Questa precisazione, introdotta nei relativi articoli del trattato, induce ad una certa perplessità e porta ad interrogarsi sull'efficacia di questa maggioranza qualificata.

## **II. L'estensione del voto a maggioranza qualificata**

Una dichiarazione allegata al trattato di Amsterdam e sottoscritta dal Belgio, dall'Italia e dalla Francia esprimeva la necessità di rafforzare le istituzioni e in particolare di estendere la procedura di voto a maggioranza qualificata. Essa esprimeva in realtà la frustrazione di tali Stati dinanzi ai risultati di una riforma dei trattati insufficiente. Anche il paragrafo 14 della risoluzione del Parlamento europeo del 19 novembre 1997 deplorava le carenze di quel trattato.

L'argomento è stato sollevato nel corso dell'ultima CIG inizialmente in modo timido, poi in modo più fermo, per convertirsi infine nella materia che, almeno dal punto di vista statistico, è costata ai delegati durante la Conferenza più ore di lavoro.

L'aumento degli Stati membri fino a 27 rappresenterà una diversificazione degli interessi e una maggiore eterogeneità delle culture politiche, suscettibile di paralizzare l'assunzione di decisioni negli ambiti soggetti al voto unanime in seno al Consiglio. Non sono unicamente il Parlamento o la Commissione ad essere consapevoli di tale rischio. Numerosi Stati condividono la stessa preoccupazione. Ne è prova l'interesse dimostrato e lo sforzo compiuto in seno alla CIG per agevolare l'applicazione del meccanismo delle cooperazioni rafforzate. Un interesse, questo, che è andato aumentando man mano che si evidenziavano le difficoltà nel conseguimento di progressi significativi nell'estensione del voto a maggioranza qualificata. Alcuni agivano come se la cooperazione rafforzata potesse rappresentare un palliativo alla paralisi legislativa: se l'integrazione di tutti non consente di registrare progressi – sembravano dire – che almeno essa non impedisca l'integrazione dei più volenterosi.

Per il Parlamento, l'estensione del voto a maggioranza qualificata doveva inserirsi in un esercizio di razionalizzazione e democratizzazione parallele delle procedure di assunzione di decisioni in seno all'Unione. Applicando sempre alle procedure decisionali il principio fondamentale (e consensuale) della doppia legittimità dell'Unione, il Parlamento è andato difendendo l'idea secondo cui, per tutte le questioni di carattere legislativo, la regola generale doveva essere il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, accompagnato dalla codecisione con il Parlamento. Si concilia in tal modo l'efficacia del processo di adozione delle decisioni con la legittimità democratica delle procedure. Solo le materie di carattere costituzionale, definite come quelle materie che necessitano una ratifica da parte dei parlamenti nazionali, avrebbero dovuto continuare ad essere sottoposte alla regola dell'unanimità.

Se la riforma delle istituzioni non è stata guidata da principi di ordine generale, non si può dire che abbia avuto maggior fortuna l'esame, nel corso della CIG, delle procedure decisionali, malgrado gli sforzi della Presidenza portoghese per razionalizzare il dibattito partendo da una chiara classificazione delle disposizioni dei trattati. Questo tentativo non ha avuto successo, e la Conferenza ha negoziato caso per caso l'elenco, già di per sé ridotto, delle basi giuridiche sottoposte a discussione. Amsterdam era inoltre troppo recente, e buona

parte degli Stati membri ha mostrato una certa reticenza a riaprire il dibattito. A titolo di esempio si può ricordare che nella classificazione citata la Presidenza portoghese aveva presentato sotto il titolo "anomalie istituzionali" quelle basi giuridiche soggette all'unanimità in seno al Consiglio e a codecisione con il Parlamento. Alcune delegazioni hanno sostenuto che se quei casi dovevano essere considerati come delle anomalie, avrebbero potuto risolversi sostituendo la codecisione con la semplice consultazione del Parlamento.

Si pensi inoltre che quando si è cercato di sopprimere la procedura di cooperazione, che si applica ancora a quattro disposizioni del capitolo monetario del trattato CE, la posizione unanime della Conferenza è stata quella di sostituirla con la semplice consultazione del Parlamento. È stato l'ECOFIN, appena due settimane prima del vertice di Nizza, ad opporsi a tale decisione, qualificandola di regresso istituzionale. Se il "poteva anche andar peggio" fosse uno dei criteri per giudicare il progetto di trattato, cosa che i relatori escludono decisamente, la sopravvivenza della procedura di cooperazione sarebbe motivo di soddisfazione.

Da parte del Consiglio ci si è basati sui dati quantitativi dell'esercizio di estensione del voto a maggioranza qualificata. Essa si applicherà a 35 nuovi casi, 22 dei quali immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato, gli altri in data posteriore o successivamente a una decisione unanime del Consiglio, evitando così quanto meno una nuova Conferenza intergovernativa.

Ma quali sono i risultati qualitativi della riforma? Almeno 8 dei nuovi articoli sottoposti a maggioranza qualificata sono nomine, delle quali la più significativa è la designazione e la nomina del Presidente e dei membri della Commissione. Le altre disposizioni sono di importanza disuguale. Nelle materie che potremmo qualificare come "sostanziali" anche i risultati sono stati disuguali, a causa fra l'altro del fatto che, oltre a discutere "caso per caso", si è cominciato anche a negoziare sui singoli capitoli. Tuttavia, ciò che richiama davvero l'attenzione è la quantità di dichiarazioni, eccezioni, clausole di salvaguardia, proroghe non fino a una data concreta, ma subordinate all'adozione di decisioni connesse, che accompagnano la maggior parte delle basi giuridiche significative su cui si sono potute adottare decisioni.

Ci troviamo ancora una volta dinanzi alle difficoltà intrinsecamente derivanti dal metodo intergovernativo di negoziato, difficoltà che, in questa Conferenza, si sono viste inoltre potenziate dalla necessità di raggiungere un accordo in materia istituzionale, il che ha spianato la strada ai molteplici veti incrociati all'estensione della maggioranza qualificata.

La codecisione con il Parlamento ha costituito una preoccupazione di minor spessore durante la Conferenza, e i risultati sono evidenti. Il progetto di trattato prevede 6 nuovi casi di codecisione (se includiamo le disposizioni del titolo IV del TCE, in cui la codecisione, congiuntamente con la maggioranza qualificata, è subordinata a una decisione unanime del Consiglio). Dei nuovi casi di maggioranza qualificata solo tre di carattere legislativo restano ai margini della codecisione: i regolamenti finanziari, le misure interne di applicazione degli accordi di cooperazione, nonché i Fondi strutturali e il Fondo di coesione; questi ultimi continuano ad essere soggetti al parere conforme del Parlamento. Si tratta di temi che hanno una particolare rilevanza per via delle loro importanti implicazioni di bilancio. Il fatto che siano esclusi dalla codecisione fa sì che permanga un ingiustificabile squilibrio fra i poteri di

bilancio del Parlamento e le sue competenze legislative. La sensibilità politica degli Stati membri rispetto alle questioni di bilancio è particolarmente evidente nel settore dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, dove non solo si rimanda l'applicazione della maggioranza qualificata ad una data posteriore all'entrata in vigore del trattato (1° gennaio 2007), ma la si subordina ad un'ulteriore condizione: che siano state prima approvate le prossime prospettive finanziarie.

In realtà, la cosa più grave è che questa Conferenza, rifiutando perfino l'esame del passaggio alla codecisione nelle materie già soggette in precedenza alla maggioranza qualificata, ha negato un principio istituzionale basilare, su cui ad Amsterdam si erano raggiunti notevoli progressi: la codecisione deve accompagnare come regola generale il voto a maggioranza qualificata nelle questioni di natura legislativa.

Benché fra le modalità di partecipazione del Parlamento alle procedure legislative la codecisione sia la più significativa, essa non è certo l'unica. Sono stati aggiunti solo due nuovi casi di parere conforme (come si vedrà più avanti). Il Parlamento lo rivendicava per la maggior parte delle nomine, ma anche per la ratifica di accordi internazionali, materia in cui alla confusione delle competenze si aggiunge l'ambiguità delle procedure, contribuendo così a debilitare la posizione dell'Unione nel mondo (questo fatto è particolarmente evidente nell'ambito della politica commerciale, in relazione alla quale le modifiche introdotte all'articolo 133 risultano chiaramente insufficienti).

Secondo il parere dei relatori, l'estensione del voto a maggioranza qualificata rappresentava uno dei punti chiave della CIG, sotto il profilo sia del processo di ampliamento che dell'approfondimento dell'integrazione europea. L'equazione maggioranza qualificata = applicazione della procedura di codecisione è un'esigenza del principio democratico. Considerati gli accordi di Nizza, i relatori considerano i risultati raggiunti chiaramente insufficienti.

### **III. La cooperazione rafforzata**

Malgrado il suo tardivo inserimento nell'ordine del giorno della Conferenza, la cooperazione rafforzata si è convertita in uno dei punti forti dell'esercizio di riforma e ha risvegliato un interesse inusitato, se teniamo conto che, a causa della sua recente integrazione nei trattati, non aveva avuto alcuna opportunità di essere applicata.

Come suggerivamo in precedenza, per numerosi Stati membri la cooperazione rafforzata poteva rappresentare il palliativo di un'insufficiente estensione del voto a maggioranza qualificata e impedire un'eventuale paralisi dopo l'ampliamento. Nella sua risoluzione del 25 ottobre 2000, basata sulla relazione presentata dall'on. Gil Robles, il Parlamento metteva precisamente in guardia contro l'idea illusoria che le cooperazioni rafforzate potessero essere considerate un'alternativa al voto a maggioranza qualificata.

L'obiettivo fondamentale della riforma era quello di facilitare l'applicazione del meccanismo, eliminando il diritto di veto attraverso il ricorso al Consiglio europeo. Tale obiettivo è stato raggiunto pienamente nel primo e terzo pilastro, i due ambiti per i quali il trattato di Amsterdam aveva delineato le cooperazioni rafforzate.

Il ruolo del Parlamento nella procedura di autorizzazione è stato rafforzato, anche se non quanto il Parlamento stesso avrebbe desiderato. La Camera considerava che il proprio parere conforme rappresentasse la garanzia democratica che doveva accompagnare il diritto di veto. Nel terzo pilastro il diritto di informazione si trasforma in consultazione obbligatoria. Nel primo pilastro viene mantenuta come regola generale la consultazione, ma è richiesto il parere conforme del Parlamento quando la cooperazione rafforzata riguarda una delle materie sottoposte a codecisione. Benché ciò assicuri il parallelismo fra le competenze "ordinarie" del Parlamento e la sua funzione nell'autorizzazione delle cooperazioni rafforzate, esso continua a rappresentare un paradosso, dal momento che nella citata risoluzione dell'ottobre 2000 la Camera proponeva che le materie soggette al voto a maggioranza qualificata (e pertanto a codecisione) non potessero essere oggetto di cooperazione rafforzata.

Il terzo elemento soddisfacente della riforma, benché si tratti di una soddisfazione abbastanza diversificata, è rappresentato dall'inserimento della cooperazione rafforzata nel secondo pilastro. In primo luogo, dal momento che ci si limita alla "applicazione" delle azioni e delle posizioni comuni, tanto l'applicazione di strategie comuni, quanto, in modo assai significativo, la politica di difesa restano ai margini. In secondo luogo, poiché si prevede la possibilità di vietare l'autorizzazione mediante un ricorso al Consiglio europeo. In terzo luogo, poiché il ruolo del Parlamento è ridotto a un mero diritto di informazione, e in quarto e ultimo luogo, poiché la funzione della Commissione si riduce all'emanazione di un semplice parere incentrato sulla coerenza con le disposizioni dei trattati della cooperazione rafforzata proposta.

Il Parlamento europeo aveva insistito per concentrare e uniformare le norme nelle diverse materie del primo e terzo pilastro. Se ciò non è riuscito a livello delle procedure, sono state tuttavia razionalizzate e unificate le condizioni necessarie per autorizzare una cooperazione rafforzata. Può essere forse il momento di ricordare che, sebbene nel quadro di quest'ultima riforma dei trattati esso si sia espresso a favore della semplificazione delle modalità applicative delle cooperazioni rafforzate, il Parlamento ha manifestato reiteratamente una certa reticenza dinanzi a tale meccanismo, reticenza che si riassume nel desiderio di evitare un'Europa "*à la carte*". Per tale ragione ha insistito sul mantenimento delle condizioni già iscritte nei trattati.

Questa richiesta del Parlamento è stata coronata da successo. Effettivamente, tali condizioni sono state mantenute, e due di esse meritano una menzione speciale. Il numero di Stati necessario per lanciare una cooperazione rafforzata sarà di 8, numero che, se attualmente costituisce la metà degli Stati membri (in base alla normativa attuale) si trasformerà, nell'Unione a 27 Stati, in meno di un terzo (come da richiesta del Parlamento). La clausola dell'"ultima risorsa" che il Parlamento voleva giuridicamente vincolante, pur rimanendo in ambito politico, è stata lievemente concretizzata, menzionando il fatto che una cooperazione rafforzata può essere autorizzata solo se si dimostri che i suoi obiettivi non possono essere raggiunti "entro termini ragionevoli".

#### **IV. La salvaguardia dei diritti fondamentali**

Fin da Amsterdam l'articolo 7 del trattato sull'Unione permette una sospensione dei diritti

derivanti dall'appartenenza all'Unione nei confronti di uno Stato nel quale si sia constatata una violazione persistente e grave dei diritti fondamentali.

L'impossibilità di operare all'interno della legalità dei trattati nel "caso" austriaco ha permesso di scoprire una lacuna, che il nuovo trattato colma tramite un meccanismo di "allerta". Esso permette di constatare, mediante una decisione del Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri), che esiste un rischio serio per il rispetto dei diritti fondamentali in uno Stato membro dell'Unione. Non può essere trascurato il fatto che è stata l'Austria (sentitasi indifesa dinanzi a tale lacuna del trattato) la prima ad avanzare una proposta in tal senso.

Oltre a godere del diritto di iniziativa, il Parlamento europeo emette un parere vincolante, adottato a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresentino altresì la maggioranza dei suoi membri.

## **V. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

La convenzione incaricata dell'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha approvato, con il consenso delle sue quattro componenti, un progetto poi esaminato dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di Biarritz il 14 ottobre 2000 e adottato all'unanimità. Successivamente, nella sua risoluzione del 14 novembre 2000 (basata sulla relazione Duff-Voggenhuber) il Parlamento ha approvato anch'esso la Carta, che è stata proclamata solennemente dalle tre istituzioni il 7 dicembre 2000 a Nizza.

Fin dalla risoluzione Duff-Voggenhuber del 16 marzo 2000 il Parlamento europeo si è pronunciato inequivocabilmente a favore dell'integrazione della Carta nei trattati. La posizione del Parlamento si basava sulla mera logica. Se il contenuto della Carta era positivo – e così doveva essere dal momento che il Consiglio europeo l'aveva adottato all'unanimità – bisognava attribuirle pieni effetti giuridici. La logica, tuttavia, nella costruzione europea non è sempre in grado di imporsi, e sei governi – la Gran Bretagna, l'Irlanda, la Danimarca, la Finlandia, la Svezia e i Paesi Bassi – si sono opposti a tale integrazione nonché alla soluzione di compromesso proposta dal Parlamento, che consisteva nell'inserimento di un riferimento alla Carta nell'articolo 6, paragrafo 2, del TUE. Questo rifiuto ha provocato il paradosso di negare tale riferimento, mentre l'articolo in questione menziona la Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, cui la CIG ha rifiutato di aderire.

La mancata integrazione nel trattato non significa in alcun modo che la Carta non dispieghi i propri effetti. Effetti politici, come dimostrano i riferimenti ad essa contenuti nella relazione elaborata dai sigg. Ahtisaari, Frowein e Oreja sulla situazione in Austria; effetti normativi, derivanti dal fermo impegno, da parte del Parlamento e della Commissione, di considerare la Carta come un riferimento ineludibile dell'intera legislazione europea; effetti giurisdizionali, come risulta dalle prime sentenze delle Corti costituzionali di Germania o Spagna, che hanno assunto la Carta quale parametro di riferimento.

Il mancato inserimento della Carta nei trattati è un risultato deludente per il Parlamento europeo. La CIG 2004 offrirà l'occasione di riesaminare la questione, rimasta irrisolta a Nizza.

## VI. Altre modifiche al trattato

**Per quanto concerne la politica estera e di sicurezza comune, come anche la politica di difesa,** la Conferenza intergovernativa ha affrontato solo nei suoi lavori preparatori, da un lato, l'applicazione del voto a maggioranza qualificata alla nomina dei rappresentanti speciali (articolo 23 del TUE) e alla conclusione di accordi internazionali (articolo 24 del TUE) e, dall'altro, l'inserimento del meccanismo delle cooperazioni rafforzate nel secondo pilastro.

Una discussione più ampia si è avuta, parallelamente alla CIG, nel quadro del Consiglio "Affari generali". Le due relazioni presentate, rispettivamente, dalla Presidenza portoghese e da quella francese hanno portato ai cambiamenti, di portata piuttosto limitata, introdotti nel trattato sull'Unione. L'articolo 17 è così modificato nel senso che vengono abolite le formalità per l'integrazione dell'UEO nell'UE.

Ma ciò che è davvero significativo è l'introduzione nel trattato (articolo 25) del nuovo comitato politico e di sicurezza, incaricato di controllare la situazione internazionale e di contribuire a definire le politiche nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, il comitato controllerà l'esecuzione delle politiche concordate "fatte salve le competenze della Presidenza e della Commissione". L'inserimento di tale comitato nel trattato era una necessità tecnica poiché le disposizioni attuali non gli consentono di ricevere pieni poteri per gestire una crisi, ma permetterà probabilmente anche di migliorare il coordinamento delle decisioni.

Una dichiarazione adottata dalla Conferenza (la n. 1), relativa alla politica europea di sicurezza e di difesa, fa riferimento ai testi approvati in materia dal Consiglio europeo di Nizza e precisa che il Consiglio europeo adotterà quanto prima, e al più tardi a Laeken, una decisione per rendere tale politica operativa, in base alle disposizioni vigenti del trattato sull'Unione europea, senza che l'entrata in vigore del trattato di Nizza costituisca una condizione preliminare.

In materia di cooperazione giudiziaria è stata inserita nel trattato (articoli 29 e 31) l'**Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust)**. Composta di procuratori, giudici e funzionari di polizia nazionali, tale Unità si vede attribuire dal trattato le seguenti funzioni: agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale; collaborare alle indagini riguardanti i casi di criminalità transnazionale grave, in particolare ove si tratti di criminalità organizzata, tenendo segnatamente conto delle analisi di Europol; cooperare con la Rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di facilitare l'esecuzione delle rogatorie e delle domande di estradizione.

E' certamente utile che il trattato sull'Unione preveda una nuova forma di cooperazione giudiziaria, ma ci si rammarica che le nuove disposizioni non le attribuiscono competenze amministrative concrete e che la sua gestione sia basata sul metodo intergovernativo.

Merita di essere menzionata a parte, vista l'importanza che riveste per il Parlamento, l'introduzione nel trattato di una nuova base giuridica che consentirà l'adozione a maggioranza qualificata e in codecisione di uno **statuto dei partiti politici a livello europeo**, e in particolare delle norme relative al loro finanziamento. Occorre altresì menzionare con



soddisfazione il passaggio alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio per l'adozione dello **statuto dei membri del Parlamento europeo**. Purtroppo, per le norme relative al regime fiscale continuerà ad essere richiesta l'unanimità.

\*\*\*\*\*

Il trattato di Nizza comprende altre questioni che, per la loro specificità, richiederebbero un'analisi molto più dettagliata di quella che può essere svolta nel presente documento.

## **LA DICHIARAZIONE SUL FUTURO DELL'UNIONE**

La Dichiarazione sul futuro dell'Unione rappresenta allo stesso tempo il successo e il fallimento della Conferenza intergovernativa di Nizza.

Ne rappresenta il fallimento poiché le disposizioni della Dichiarazione sono in realtà una risposta a tutto ciò che è mancato a Nizza. La sua stessa esistenza è una specie di "mea culpa", che rispecchia l'insoddisfazione degli stessi autori del trattato. D'altro canto, rappresenta anche un successo, poiché si tratta di una reazione che apre le porte a una nuova maniera di pensare "l'Europa". Lo vedremo analizzando i diversi elementi della Dichiarazione.

Nizza ha significato l'esaurimento della formula intergovernativa di riforma dei trattati quale metodo per far progredire l'Unione. Il livello delle discussioni nel corso della Conferenza ha dimostrato che la somma di quindici interessi nazionali non rappresenta necessariamente l'interesse comune.

La Dichiarazione propone una CIG nel 2004. Ciò è inevitabile, dal momento che il trattato di Nizza non ha modificato la procedura di revisione dei trattati contemplata dall'articolo 48 del TUE, lasciando così perdurare un'anomalia istituzionale che il Parlamento ha ripetutamente denunciato. Allo stato attuale dell'unione politica non si può continuare a considerare l'Unione europea come se fosse un organismo internazionale classico. Allo stesso tempo, tuttavia, la Dichiarazione dispone che tale CIG sia preceduta da un "processo aperto", di cui non definisce i dettagli, ma al quale attribuisce funzioni concrete e del quale enumera i partecipanti.

Questo processo aperto significa in ogni caso che dovrà esserci una grande discussione pubblica in vista della preparazione della CIG del 2004. Si vuole così evitare la schizofrenia in cui sembra essere caduta la discussione sulla costruzione europea? In effetti, ricordiamo che le due Conferenze di preparazione del trattato di Maastricht sono partite da obiettivi ambiziosi. Si poteva parlare a quel tempo di una strategia, che i tre trattati dello scorso decennio hanno qua e là rappezzato.

Curiosamente, a partire dalla primavera del 2000 e parallelamente allo sviluppo di una CIG di portata e ambizioni modeste, in vari consessi politici si è svolta (con un'ampia eco sui mezzi di comunicazione) una discussione di fondo ai più alti livelli sul futuro dell'Unione. Alti responsabili politici si sono lanciati nell'arena pubblica, affrontando le sfide della costruzione europea e illustrando la loro visione del futuro.

Nel frattempo, la CIG continuava i propri lavori esibendo un'ostinata indifferenza nei riguardi di questo dibattito pubblico. Cionondimeno, occorre ricordare che i protagonisti a posteriori della Conferenza intergovernativa erano gli stessi personaggi che partecipavano al dibattito strategico di alto livello.

Ci si chiede ora se la Dichiarazione rappresenti la fine di questa specie di schizofrenia alla quale abbiamo assistito fin da Maastricht e nella quale il dibattito strategico prosegue su percorsi lontani dalle successive riforme dei trattati. Il carattere precisamente strategico dei temi scelti (non in modo esaustivo) nella Dichiarazione per farne l'oggetto della prossima riforma sembra dare una risposta affermativa a tale quesito.

La Dichiarazione riconosce i limiti dell'esercizio di riforma organizzato a Nizza precisamente quando ne segnala il principale merito: aver spianato la strada all'ampliamento. La Dichiarazione sembra dire: ora che abbiamo evitato gli scogli che restavano e ci siamo messi d'accordo sull'indispensabile per accettare le adesioni, possiamo realmente parlare del futuro.

Un futuro al quale i paesi candidati già partecipano. La Dichiarazione, e questo è significativo, prevede la loro presenza alla CIG del 2004 come osservatori (evidentemente ci si riferisce a quei paesi che non abbiano ancora aderito all'Unione entro tale data). Occorrerebbe fare quanto necessario per ottimizzare la loro partecipazione al processo che precederà la CIG del 2004.

La preoccupazione della Dichiarazione nei confronti dei paesi candidati all'ampliamento può, in qualche modo, comprendersi come una posizione politica a favore dello sviluppo di un progetto europeo nel quale l'essenziale sia l'adesione di tutti, e non una predeterminata architettura costituzionale da cui potrebbe risultare l'esclusione di alcuni.

La Dichiarazione si preoccupa inoltre della necessità di garantire la legittimità democratica e la trasparenza, così come la vicinanza dell'Unione ai cittadini. Questa preoccupazione deve essere intesa in modo duplice: nei confronti delle riforme da eseguirsi, ma anche dello stesso processo di dibattito aperto che dovrà precederle e prepararle.

Non possono esserci dubbi sulla legittimità democratica dei partecipanti a una CIG: i governi degli Stati membri. Ma la legittimità democratica non si esaurisce in essi, poiché i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, che rappresentano direttamente i cittadini, sono depositari di una legittimità indispensabile al progresso dell'Unione europea.

Se la Dichiarazione ha già il merito di riconoscere per la prima volta che la dimensione parlamentare – europea e nazionale – deve essere presente nella riflessione sul futuro dell'Unione, il processo di preparazione alla CIG che essa inaugura dovrà consentire la partecipazione dei parlamenti alla formulazione di proposte con la dignità politica e istituzionale che essi meritano.

La dimensione parlamentare implica di per sé l'avvicinamento ai cittadini – dei quali i parlamenti sono emanazione diretta – del processo di preparazione della riforma. Ma la Dichiarazione non si limita a questo e delinea un processo di dibattito pubblico più ampio al quale dovrebbe poter partecipare l'opinione pubblica in generale: i settori economici, politici, accademici o le organizzazioni non governative. Questa discussione pubblica dal basso verso

l'alto ("bottom up"), essenziale al processo di riflessione collettiva, non deve essere confusa (la Dichiarazione consente invece tale errore) con il ruolo istituzionale formalizzato che deve essere proprio, in questo processo, dei parlamenti.

Tre questioni devono essere sottolineate in relazione al processo di riforma delineato nella Dichiarazione. Si tratta dell'ordine del giorno, del metodo e del calendario del processo.

1. La Dichiarazione definisce i temi della prossima riforma, ma lo fa in maniera aperta, non esaustiva. È del tutto chiaro che ai quattro temi menzionati esplicitamente se ne possono aggiungere altri. Questi quattro temi sono già di per sé assai significativi. La suddivisione delle competenze, il ruolo dei parlamenti nazionali, la semplificazione dei trattati e lo statuto della Carta dei diritti fondamentali sono temi che possono coinvolgere l'architettura costituzionale dell'Unione nei suoi stessi principi fondamentali. Secondo i relatori, l'inesistenza di un numero chiuso nell'Agenda 2004 deve costituire una questione di principio per il Parlamento europeo. In caso contrario, il dibattito cui si fa riferimento nella Dichiarazione avrebbe un carattere puramente formale. Desideriamo segnalare che, comunque, questi quattro temi – soprattutto due di essi – rappresentano una rivoluzione copernicana per la costruzione europea. Ci riferiamo, da un lato, alla definizione di una delimitazione più precisa delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e, dall'altro, alla partecipazione dei parlamenti nazionali all'architettura dell'Unione europea.

Il primo di tali temi punta verso la definizione di un catalogo di competenze caratteristico dei sistemi federali. Se lo trasferiamo nell'ambito dell'Unione, questo presupposto determinerà la definizione di un elenco esclusivo di competenze dell'Unione europea, di un secondo elenco relativo agli Stati membri e di un terzo elenco in cui figureranno competenze condivise, per gli strumenti delle quali dovrà applicarsi, in ogni caso concreto, il principio di sussidiarietà.

Se questa ipotesi venisse confermata, ci troveremmo di fronte ad una rottura radicale rispetto a uno degli elementi del metodo comunitario, in quanto l'attribuzione progressiva delle competenze all'Unione verrebbe sostituita dalla definizione, una volta per tutte – come in una fotografia – dei vari ambiti di competenze. Ciò non avrebbe nulla in comune con quanto è stato fatto finora e sarebbe qualcosa di ampiamente impraticabile poiché creerebbe in pratica un sistema di tre Camere.

Il Parlamento europeo avrà occasione di pronunciarsi su tale importante questione nella relazione che la commissione per gli affari costituzionali ha attribuito all'on. Lamassoure.

Ciò vale anche per il secondo di tali temi: il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura dell'Unione europea. Storicamente, i deputati nazionali componevano l'Assemblea parlamentare delle Comunità; solo a partire dal 1979 il Parlamento europeo è stato eletto a suffragio universale. Questa evoluzione risponde tanto al principio di legittimità democratica, quanto al passaggio della nostra istituzione da funzioni puramente consultive a quelle proprie di un parlamento che decide. L'eventuale partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale per

l'adozione della normativa legislativa – che alcuni caldeggiavano – fa sorgere numerosi interrogativi che richiederebbero una discussione approfondita. La relazione che la commissione per gli affari costituzionali ha attribuito al suo presidente, on. Napolitano, rappresenta il contesto procedurale adeguato per procedere a tale riflessione.

Ciononostante, i relatori intendono richiamare l'attenzione dei cittadini sul cambiamento radicale che l'adozione di questi due presupposti introdurrebbe nel modo di "fare l'Europa". Un cambiamento con simili caratteristiche esige un grande dibattito pubblico sull'Unione europea che i suoi cittadini vogliono; per tale motivo la CIG 2004 non comporterà, come quelle precedenti, una revisione dei trattati, ma avrà una portata costituzionale.

Ci troviamo di fronte a un dibattito sulla natura della costruzione europea. I temi che verranno affrontati e che, vogliamo insistere su tale punto, non devono limitarsi ai quattro citati nella Dichiarazione, devono rispondere a due interrogativi: cosa vogliamo fare insieme? E quale ruolo vogliamo per l'Europa nel mondo?

2. La dichiarazione delinea un processo in tre fasi.

La **prima fase**, che deve svilupparsi nel 2001 nel corso della Presidenza svedese e di quella belga, consisterebbe in un ampio dibattito, al quale parteciperebbero tanto le istituzioni europee quanto i parlamenti nazionali e l'opinione pubblica, i cittadini in generale. Il Parlamento europeo ha una responsabilità irrinunciabile, che non si esaurisce nella sua partecipazione a questo dibattito, ma che deve comprendere anche l'organizzazione e gli strumenti dati allo stesso in stretta collaborazione con le successive presidenze del Consiglio e con la Commissione.

Il principale obiettivo di questa prima fase, oltre a raccogliere i pareri e le iniziative provenienti dal dibattito pubblico, è quello di delinearne la strategia della seconda fase, cui daranno forma le conclusioni del Consiglio europeo di Laeken.

La **seconda fase**, oltre a proseguire il dibattito pubblico iniziato nel 2001, dovrà formalizzarlo. Affinché il processo aperto di cui stiamo parlando possa costituire una vera e propria preparazione alla CIG del 2004, in grado di modificare la natura dell'esercizio intergovernativo, è indispensabile formalizzare ciò che potremmo chiamare "un luogo di redazione e di proposta".

La Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali resta nella mente di tutti come un'eventuale alternativa al mero negoziato intergovernativo.

Secondo i relatori, il modello Convenzione presenta numerosi vantaggi. Da un lato, consente che i rappresentanti degli Stati (governi e parlamenti nazionali) lavorino insieme a rappresentanti delle istituzioni comunitarie (Parlamento europeo e Commissione). Tale composizione ha permesso di combinare la rappresentanza politica con la formazione giuridica, entrambe necessarie per l'elaborazione di un testo che deve inserirsi nei trattati. La Convenzione ha così potuto lavorare come se "la

Carta dovesse essere integrata nei trattati".

Il sistema Convenzione ha permesso di abolire l'unanimità, dal momento che i quattro componenti operavano in modo collegiale e senza la possibilità di porsi il veto l'un l'altro. Inoltre, ciascun componente agiva per consenso, il che ha consentito di formare ampie maggioranze che non richiedevano l'unanimità di tutti i partecipanti. Il miglior argomento a favore del modello Convenzione è il suo risultato: dopo soli nove mesi di deliberazioni, la proposta di una Carta dei diritti fondamentali è stata approvata all'unanimità al Consiglio europeo di Biarritz e ad un'amplissima maggioranza in Aula.

Sarà necessario procedere ad un'analisi critica – e anche in questo consiste l'esercizio di riflessione di questa prima fase, in cui già siamo impegnati – sull'adeguamento del metodo di lavoro di quella Convenzione alla riforma dei trattati. Nello stadio attuale i relatori si pongono soprattutto alcuni interrogativi:

- La composizione di questo "luogo di redazione e proposta" non dovrebbe dare adito a polemiche. Se la grande novità di questo processo aperto è quella di rafforzare la legittimità democratica, si impone una composizione a quattro – parlamenti nazionali, Parlamento europeo, Commissione e rappresentanti dei governi – che non dovrebbe costituire un problema. Occorre ora interrogarsi sulle sue dimensioni, e in particolare sulla possibilità di aumentare il numero di parlamentari (sulla base della Convenzione che ci serve da modello) per garantire un maggiore pluralismo politico.
- Il suo ruolo non può essere decisionale, poiché il trattato lo impedisce. In tal senso si aprono due possibilità: che si svolgano compiti di preparazione della CIG, segnalando alternative nelle varie materie e raggiungendo quindi un accordo almeno sull'ordine del giorno della conferenza (si tratterebbe del modello del Gruppo Westendorp), oppure che si elabori un progetto consensuale (secondo il modello della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali). Il Consiglio europeo di Laeken dovrà in ogni caso attribuirle un mandato chiaro.

La **terza fase** sarà la Conferenza intergovernativa prevista dalla Dichiarazione nel 2004. Se vogliamo che il metodo di riforma dei trattati che desideriamo delineare sia efficace, la nuova CIG non potrà limitarsi a riprodurre lo schema delle precedenti Conferenze, ma dovrà costituire il punto culminante del lavoro precedentemente compiuto dal tipo di Convenzione cui abbiamo appena fatto riferimento e in tal senso riflettere il risultato del dibattito pubblico e aperto che si sarà sviluppato negli anni precedenti.

3. Come è già stato segnalato, la CIG che porrà termine al processo di riforma deve svolgersi, secondo la Dichiarazione, nel 2004. Essa coincide con le elezioni al Parlamento europeo. Un processo di preparazione efficace potrebbe consentire una CIG rapida e in grado di assumere decisioni. Secondo i relatori, la CIG dovrebbe essere convocata nel secondo semestre del 2003, affinché il processo elettorale possa convertirsi in un'opportunità di mobilitare e fare aderire i cittadini al progetto europeo. In ogni caso, dovrà farsi comunque tutto il possibile affinché il processo elettorale

rappresenti un impulso, e non un ostacolo alle riforme. Le istituzioni dovranno partecipare alla CIG nelle migliori condizioni: le elezioni non dovranno pregiudicare il ruolo del Parlamento, né quello della Commissione dovrà essere compromesso dalla prossima fine del suo mandato.

Resta in sospeso la questione della partecipazione dell'opinione pubblica. Essa non può limitarsi alla prima fase, ma deve continuare per tutto il processo. La grande audizione pubblica della commissione per gli affari costituzionali con rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri e dei paesi candidati che avrà luogo il 20 marzo è un primo passo cui dovranno seguirne altri. In tal senso è prioritario concretizzare le modalità di collaborazione con la Commissione europea e con le Presidenze svedese e belga.

Tuttavia, grandi consessi a parte, il Parlamento e anche le altre istituzioni dovranno sforzarsi, lungo tutto il processo che preparerà la CIG del 2004, di ricorrere direttamente ai cittadini e sviluppare sul posto campagne di discussione e informazione sulla costruzione europea. Le relative dotazioni di bilancio dovranno essere previste già nell'esercizio 2001.

## OPINIONI DELLA MINORANZA

di José Ribeiro e Castro

---

È del Parlamento europeo la principale responsabilità della frustrazione che si è impossessata di molti dopo Nizza. Per circa un anno, con le relazioni Dimitrakopoulos/Leinen e le risoluzioni cui esse hanno dato origine, il Parlamento si è messo a segnalare scenari dell'evoluzione istituzionale dell'Unione che non trovavano il minimo riscontro nella realtà. Vi sono stati deputati che hanno allarmato circa le reali intenzioni dei governi, che avrebbero influenzato la sostanza della Conferenza intergovernativa. Ma la maggioranza ha preferito seguire il metodo meno adeguato.

Il Parlamento non può mostrare sorpresa, poiché ha rinunciato a partecipare, secondo quell'esatta linea di definizione delle competenze che il trattato sull'Unione europea stabilisce all'articolo 48. Partecipa solo — in realtà — chi non è soltanto disposto a parlare ma anche e soprattutto ad ascoltare e a dar prova di saper ascoltare.

La presente relazione doveva rappresentare questo riconoscimento da parte del Parlamento e inaugurare da parte nostra, appunto nella prospettiva di un serio sviluppo della dichiarazione 23 allegata al trattato di Nizza, una metodologia proficua e un nuovo spirito con cui affrontare la riforma istituzionale. Il rispetto della democrazia, che si esprime nel modo migliore a livello nazionale, e per i nostri colleghi dei parlamenti nazionali esigeva sicuramente questo da noi.

Purtroppo, la maggioranza continua a preferire un linguaggio che, in molti frangenti, suona arrogante, il che non si addice certo alla costruzione europea. Insistendo su questo errore, autentico " dialogo tra sordi ", torneremo a raccogliere cattivi risultati.

Oltre a ciò s'insiste nel voler dare una configurazione statuale all'Unione, quando non esiste un popolo europeo, ma appena popoli nazionali. Si tratta di un errore politico gravissimo, d'uno sviamento della natura della costruzione europea e fonte di disparità e tensioni che dovrebbero essere rimosse.

10 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatore per parere: Elmar Brok

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa ha nominato relatore per parere Elmar Brok.

Nelle riunioni del 27 marzo 2001 e del 10 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 41. voti favorevoli, 5 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione William Francis Newton Dunn (presidente f.f.); Catherine Lalumière (vicepresidente); Elmar Brok (relatore per parere); Alexandros Alavanos (in sostituzione di Andre Brie), Ole Andreasen (in sostituzione di Bertel Haarder), Danielle Auroi (in sostituzione di Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushnahan, Joseph Daul (in sostituzione di The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (in sostituzione di Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (in sostituzione di Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (in sostituzione di Franco Marini, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Monica Frassoni (in sostituzione di Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (in sostituzione di Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (in sostituzione di Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (in sostituzione di Ioannis Souladakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (in sostituzione di Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (in sostituzione di Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (in sostituzione di José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden e Christos Zacharakis.



## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### I. IL TRATTATO DI NIZZA: RISULTATI NEL SETTORE DELLE PESC

1. Occorrerebbe fare una doppia distinzione quando si illustrano i risultati di Nizza.

Da una parte, bisognerebbe ricordare che la CIG ha affrontato le questioni relative alla PESC soltanto per quanto riguarda:

- l'articolo 22 del TUE (*nomina di rappresentanti speciali per la PESC*). Come eccezione alla regola generale dell'unanimità, l'articolo 23, paragrafo 2 è stato modificato in modo da prevedere la votazione a maggioranza qualificata per le azioni congiunte e per la *nomina di un rappresentante speciale secondo l'articolo 18, paragrafo 5*.
- L'articolo 24 del TUE (*conclusione di accordi internazionali nei settori PESC e JHA*) è stato sostituito soprattutto per consentire al Consiglio di decidere a maggioranza qualificata in ordine all'esecuzione di un'azione congiunta o all'attuazione di una posizione comune; l'unanimità è però necessaria quando l'accordo riguarda l'adozione di decisioni interne. Ciò significa che il nuovo trattato ignora del tutto il PE quando si concludono accordi nella sfera intergovernativa, inclusa la PESC.

2. D'altra parte, in seno al Consiglio "Affari generali" si sono avute **discussioni parallele** per preparare Nizza. La relazione della Presidenza francese ha indicato gli orientamenti riguardanti la necessità di apportare cambiamenti ai trattati. Ecco i risultati:

- *L'articolo 17 del TUE* è stato emendato in modo da sopprimere il riferimento all'integrazione finale dell'UEO nell'Unione;
- *L'articolo 25 del TUE sul ruolo del Comitato politico e di sicurezza* consente ora al Consiglio di autorizzare il Comitato a prendere le decisioni riguardanti il controllo politico e la direzione strategica;
- Una *dichiarazione* allegata all'Atto finale della CIG e riguardante la PESD stabilisce che per consentire all'Unione europea di essere velocemente operativa, il Consiglio europeo prenderà una decisione nel 2001 e non oltre la sua riunione di Laeken/Bruxelles, sulla base delle vigenti norme del trattato. L'entrata in vigore del trattato di Nizza non costituisce quindi un prerequisito.

3. Inoltre, il trattato di Nizza estende la portata della **cooperazione rafforzata nel settore della PESC (secondo pilastro)**. Malgrado ciò sia un passo avanti rispetto alla precedente situazione continuano a sussistere diverse gravi carenze:

- *il campo d'azione è troppo limitato in quanto riguarda esclusivamente l'esecuzione di azioni congiunte e l'attuazione di posizioni comuni e non può essere esteso alla politica di sicurezza e di difesa;*

- *la procedura di autorizzazione* rappresenta un passo indietro rispetto alla procedura prevista dal primo pilastro e in particolare non è stato previsto *nessun effettivo controllo democratico attraverso una consultazione con il PE*;
- il Consiglio prende le sue decisioni sulla base di una votazione a maggioranza qualificata ma ogni Stato membri *ha il diritto di veto*.

## **II. RIFERIMENTO SPECIALE ALLA POLITICA COMUNE EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA E DIFESA (PESD)**

4. Come richiesto dal PE, tutti i riferimenti all'UEO, tranne uno, sono stati eliminati nella nuova formulazione dell'articolo 17 TUE in virtù del quale la PESC comprenderà anche la definizione progressiva di una politica di difesa comune. Ciononostante, dal trattato di Amsterdam in poi, tutte le decisioni prese dal Consiglio europeo (Colonia, Helsinki, Feira e Nizza) fanno riferimento agli strumenti militari e civili necessari per attuare le missioni Petersberg. La difesa in quanto tale continua ad essere una questione nazionale.
5. Le *missioni Petersberg* (umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace e missione di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace) sono state inserite nel trattato UE all'articolo 17, paragrafo 2 e diventano così parte della PESC/PESD. Già ad Helsinki si era deciso che gli Stati membri, nel partecipare su base volontaria a operazioni condotte dall'UE, avrebbero dovuto entro il 2003 essere in grado di dispiegare entro 60 giorni contingenti militari di 50.000-60.000 unità. Si era anche deciso di creare *nuovi organi e strutture politiche e militari* all'interno del Consiglio; come deciso a Nizza, si stanno ora infatti costituendo gradualmente i seguenti organi: a) *un Comitato permanente politico e di sicurezza (CPS)*; b) *un Comitato militare (CM)* e c) *Personale militare (PM)*.
6. La relazione della Presidenza sulla PESD approvata a Nizza stabilisce che nello sviluppare una capacità decisionale autonoma e nei casi in cui la NATO in quanto tale non sia impegnata a lanciare e a condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali, l'UE dovrà poter eseguire l'intera gamma delle missioni Petersberg definite nel trattato UE, e che ciò non implica la posta in essere di un esercito europeo. La NATO resta la base della difesa collettiva dei suoi membri.
7. Il Consiglio europeo di Feira ha individuato quattro settori prioritari (polizia, rafforzamento dello Stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile e protezione civile) in cui l'Unione deve sviluppare le sue capacità di gestione delle crisi attraverso strumenti civili sia nelle operazioni ONU e OCSE che nelle iniziative UE. L'adozione del regolamento sul meccanismo di intervento rapido, del 26 febbraio 2001, è un primo e molto importante passo in avanti volto ad accrescere la capacità civile dell'UE per interventi rapidi ed efficaci nelle situazioni di crisi che si creano in taluni paesi terzi; esso garantirà altresì la flessibilità necessaria per mobilitare gli strumenti comunitari da impiegare con rapidità.

## **III. IL FUTURO DELLA PESC DOPO NIZZA**

8. Le carenze post Amsterdam e Nizza dimostrano un'evidente mancanza di ambizione e volontà politica da parte delle maggior parte degli Stati membri. Come precedentemente proposto dal PE, il miglior modo per accrescere la coerenza della PESC consiste indubbiamente nell'*inserirla nel pilastro comunitario*.
9. Tra gli insuccessi di Nizza figura in particolare il riconoscimento agli Stati membri di un *diritto di veto* che consente loro, per importanti motivi di politica nazionale, di opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata e l'investitura del Consiglio europeo affinché si pronunci all'unanimità (articolo 23, paragrafo 2, secondo comma). Come succedeva prima di Nizza, *l'unanimità più un'astensione costruttiva*, al posto della votazione a maggioranza qualificata richiesta dal PE, *continua ad essere le regola generale per la PESC*, malgrado la deroga di cui sopra.
10. In mancanza di una effettiva codecisione in materia di bilancio per le questioni della PESC è necessario invocare la *solidarietà finanziaria*, dato che l'articolo 28 riguarda il finanziamento di spese operative per le missioni Petersberg. Ciononostante, anche se i costi relativi al dispiegamento di truppe nella gestione di crisi sono a carico degli Stati membri che vi partecipano, le azioni congiunte in quanto tali sono finanziate dal bilancio comunitario.
11. Poiché le spese derivanti dalle future operazioni non hanno implicazioni sul piano militare o della difesa, ma sono piuttosto di natura civile, sembra necessario che *le spese amministrative e operative per il futuro contingente di polizia di 5.000 uomini per le missioni internazionali siano anch'esse a carico del bilancio comunitario, in quanto spese non obbligatorie*. Ciò significa che il Consiglio dovrebbe negoziare con il Parlamento un aumento del massimale della rubrica 4 delle prospettive finanziarie per il periodo 2001 - 2006, al fine di rafforzare l'attuale capitolo per la PESC (B8-01).

#### **IV. ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA DIMENSIONE PARLAMENTARE DELLA PESC/PESD**

12. In generale, l'articolo 21 del TUE *prevede chiaramente che la Presidenza consulti il Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune (incluse le questioni aventi implicazioni per la difesa, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1) con l'obbligo di garantire che le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. Inoltre, la Presidenza e la Commissione devono tener informato il PE sugli sviluppi della PESC. Il PE può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e svolgere ogni anno un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune.*
13. Ovviamente il PE deve esercitare un controllo parlamentare sulle missioni Petersberg a livello europeo. In pratica ciò avviene in modo soddisfacente grazie all'articolo 21 del TUE che prevede per la Presidenza del Consiglio l'obbligo di fornire regolari informazioni dopo ogni riunione del CAG e per il sig. SOLANA di riferire a cadenza trimestrale alla commissione per gli affari esteri e all'Assemblea plenaria del PE; questo controllo è anche garantito dal ruolo del PE in quanto autorità di bilancio. Un

ulteriore e più marcato controllo parlamentare è esercitato dal PE grazie alle sue funzioni nel contesto del primo pilastro per quanto riguarda la gestione di crisi civili.

14. Date le chiare competenze del PE in materia di bilancio e di controllo nel contesto della PESD/PESC, nessun "divario" viene creato dal fatto di inserire talune missioni UEO nel quadro UE. In tal modo, e contrariamente alle opinioni manifestate dall'Assemblea UEO, non sussiste alcuna necessità di una nuova Assemblea europea provvisoria per la PESD.
15. Come è ovvio, *i parlamenti nazionali continuano ad avere e ad esercitare le loro competenze per quanto riguarda le spese militari e le questioni operative dei loro eserciti. È pertanto necessario stabilire una relazione più stretta con essi per quanto riguarda le questioni PESC/PESD.*

## CONCLUSIONI

La commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella sua proposta di risoluzione le seguenti conclusioni:

1. Per quanto riguarda la PESC, l'esito del trattato di Nizza è molto deludente malgrado realizzazioni incoraggianti nel settore della PESD, a seguito delle decisioni dei Consigli europei di Colonia, Helsinki, Feira e Nizza, le cui discussioni, tuttavia, hanno avuto e continuano ad aver luogo senza la partecipazione del PE.

Il rifiuto di consentire al Parlamento di svolgere un ruolo significativo nella politica commerciale internazionale, ai sensi dell'articolo 133, danneggia anche lo sviluppo di una politica estera comune coerente.

Va comunque accolta positivamente la modifica all'articolo 300, paragrafo 6, volta a conferire al Parlamento pari status rispetto al Consiglio e alla Commissione in materia di contestazione della validità di un accordo internazionale presso la Corte di giustizia.

2. L'obiettivo principale per il **futuro sviluppo della PESC** è di giungere ad un'importante riforma del trattato UE che abbracci i seguenti elementi:
  - a) l'inserimento dell'*adesione* incondizionata dell'Unione europea ai *principi della Carta delle Nazioni Unite*;
  - b) *l'inserimento della PESC nel pilastro comunitario*, accorpendo in un *unico capitolo* tutte le disposizioni sui vari aspetti della politica estera;
  - c) *una personalità giuridica internazionale per l'Unione* (per le tre Comunità e per l'UE);
  - d) la costituzione di *rappresentanze diplomatiche UE* in paesi terzi dove meno di quattro Stati membri hanno missioni diplomatiche in vista della progressiva instaurazione di una diplomazia UE;
  - e) l'attribuzione ad un *unico vicepresidente della Commissione*, responsabile per gli

- affari esteri*, delle attuali competenze degli Alti rappresentanti per la PESC e quelle della Commissione in materia di relazioni esterne;
- f) l'istituzione di un *corpo diplomatico dell'UE* all'interno della struttura della Commissione europea, sotto la responsabilità del vicepresidente della Commissione;
  - g) l'istituzione di un quadro che faccia *del VMQ la norma piuttosto che l'eccezione nell'ambito della PESC*;
3. Per quanto riguarda la **PESD**, occorrerebbe rivedere le disposizioni dell'articolo 17 del TUE in modo da assicurare:
- a) l'istituzionalizzazione di un *Consiglio dei ministri della difesa* responsabile delle questioni tecniche e operative;
  - b) l'inserimento della *clausola di reciproca assistenza* di cui all'articolo V del trattato UEO nel trattato UE sotto forma di un *protocollo* cui ciascuno Stato membro sarà libero di aderire;
  - c) un'accresciuta cooperazione che copra *tutto il settore della PESC, inclusa la politica di sicurezza e di difesa*.

L'articolo 296 TCE dovrebbe essere rivisto o soppresso al fine di *promuovere la razionalizzazione dell'industria europea degli armamenti* ed assoggettarla alle norme dell'UE in materia di mercato unico e di politica della concorrenza.

L'istituzione di un *organismo UE per l'approvvigionamento di armi* promuoverebbe la normalizzazione e la convenienza;

4. Per quanto riguarda la **dimensione parlamentare della PESC/PESD**:
- a) il PE dovrebbe essere *consultato, al di là delle vigenti disposizioni dell'articolo 21, paragrafo 1 del TUE*, su tutti gli strumenti PESC/PESD, incluse le strategie e gli orientamenti principali;
  - b) ai fini della piena integrazione della PESC nelle normali procedure decisionali dell'UE, è opportuno adottare ulteriori misure per *assicurare che il Parlamento europeo sia associato alle decisioni più importanti* ed abbia la possibilità di contribuire alla definizione degli orientamenti generali della PESC/PESD;
  - c) *bisognerebbe garantire un regolare scambio di opinioni tra il PE e i parlamenti nazionali sulle questioni PESC/PESD* (vi si potrebbero associare i paesi candidati e i paesi NATO non facenti parte dell'UE).
5. Nel frattempo, per quanto riguarda **le attuali discussioni in seno al Consiglio sulle questioni PESD**, si raccomanda che:
- a) la NATO accolga le richieste UE di "accesso permanente e garantito" (accesso automatico e giuridicamente vincolante senza una decisione specifica del Consiglio Nord Atlantico) alle *strutture di pianificazione* militare dell'Alleanza nella conduzione delle operazioni dirette dall'UE. In caso negativo, l'UE dovrebbe prendere le misure necessarie per porre capacità militari aggiuntive sotto il proprio controllo;

- b) per quanto riguarda gli *altri beni NATO comuni* (strutture comuni e di controllo, aerei del tipo AWACS, ecc.) è auspicabile un "accesso garantito" senza alcuna decisione specifica da parte del Consiglio Nordatlantico;
- c) tutti i paesi NATO non facenti parte dell'UE dovrebbero indicare *le strutture e i beni nazionali* (inclusi quelli di proprietà degli USA) da mettere a disposizione dell'UE previa una decisione specifica del Consiglio Nordatlantico;
- d) per quanto riguarda *le relazioni tra l'UE, l'ONU e l'OSCE* in questo settore, sosteniamo che, una volta allestita la forza di intervento rapido, l'ONU *potrebbe chiedere assistenza durante operazioni di crisi*; verrebbe conferito un mandato e l'UE potrebbe decidere di partecipare. La forza d'intervento rapido potrebbe essere utilizzata fuori dall'area europea, su richiesta dell'ONU o dell'OSCE, in conformità della Carta dell'ONU;
- e) *le spese amministrative e operative derivanti dal futuro contingente di polizia di 5.000 unità che verrà creato per le missioni internazionali* e usato nella prevenzione delle crisi e nelle operazioni di gestione delle crisi dovrebbero essere imputate al *bilancio comunitario, in quanto spese non obbligatorie*.

25 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatore per parere: Joan Colom i Naval

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per i bilanci ha nominato relatore per parere Joan Colom i Naval.

Nella riunione del 25 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

In tale riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità con modifiche.

Erano presenti al momento della votazione Terence Wynn (presidente), Bárbara Dührkop Dührkop (vicepresidente), Joan Colom i Naval (relatore per parere), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (in sostituzione di Giovanni Pittella a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (in sostituzione di Constanze Angela Krehl, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter e Brigitte Wenzel-Perillo.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. La relazione della commissione per gli affari costituzionali concerne la posizione del Parlamento riguardo al trattato di Nizza. Il presente parere si limiterà alle implicazioni di bilancio del trattato derivanti primariamente dalle disposizioni in esso contenute relativamente all'**ampliamento**. Tuttavia altri cambiamenti al trattato richiedono ugualmente brevi osservazioni.

### *Riepilogo della posizione del Parlamento*

2. Il relatore rammenta che le proposte del Parlamento per la CIG<sup>1</sup> includevano la codecisione per tutta la legislazione (inclusi i regolamenti finanziari ai sensi dell'articolo 279), nonché le proposte riguardanti le disposizioni di bilancio del trattato (si veda il paragrafo 51 della risoluzione del 13 aprile).
3. **In quanto alla regolamentazione finanziaria**, il relatore segnala che la Commissione aveva proposto la codecisione e la maggioranza qualificata in Consiglio, ma che gli Stati membri effettivamente rifiutavano ogni cambiamento. L'adozione dei regolamenti finanziari rimarrà soggetta alla semplice procedura di consultazione, in flagrante contrasto con le competenze di bilancio del Parlamento. Il voto a maggioranza qualificata sarà introdotto soltanto a partire dal 2007, molto dopo il completamento dell'importante riforma del regolamento finanziario attualmente in corso. Il relatore non può che ribadire in questa sede le conclusioni formulate negli orientamenti del Parlamento per la procedura di bilancio 2002.<sup>2</sup>
4. **In quanto alle proposte del Parlamento in ambito di bilancio**, è altresì deplorabile che gli Stati membri non scorgano alcun motivo di cogliere ora l'opportunità di riformare il sistema prima dell'ampliamento. Dinanzi a tale prospettiva il Parlamento non ha motivo di preoccuparsi. Se gli Stati membri non desiderano un dialogo sulla riforma, così sia. Le competenze del Parlamento in materia di bilancio rimangono intatte, mentre qualsiasi riforma l'avrebbe inevitabilmente condotto a una maggior ripartizione dei poteri con il Consiglio. Va ricordato in tale contesto che le spese non obbligatorie rappresentano già il 59% del bilancio annuale dell'UE e che tale quota è destinata ad aumentare. Il rimanente 41% dedicato alle spese di mercato della PAC può soltanto continuare a diminuire e si possono addurre molte ragioni a sostegno della necessità di sottoporre integralmente a riforma questa parte del bilancio affinché l'ampliamento possa funzionare.

---

<sup>1</sup> Risoluzione del 13 aprile 2000 recante proposte del Parlamento europeo per la Conferenza intergovernativa, GU C 40 del 7.2.200, pag. 409.

<sup>2</sup> Processo verbale della riunione del 3 aprile, parte II: testi approvati, punto 9: Risoluzione del Parlamento europeo sugli orientamenti per la procedura di bilancio 2002 – Sezione III – Commissione: paragrafo 12: *“riconosce l'importanza della proposta della Commissione sulla riforma del regolamento finanziario; critica peraltro la decisione della CIG di non introdurre il meccanismo della codecisione per le disposizioni finanziarie e di passare alla maggioranza qualificata in Consiglio solo a partire dal 2007; considera questo un indice del fatto che gli Stati membri sono sostanzialmente poco disposti a cooperare con il Parlamento in tali questioni e rileva, con grave rammarico, che ciò costituisce una pesante ipoteca per la cooperazione nell'ambito della procedura di bilancio; dichiara che non esiterà ad adottare decisioni di bilancio che riflettano la sua posizione sul regolamento finanziario;”*.



## *Status dell'AII e prospettive finanziarie*

5. Il relatore deplora il **persistere dell'ambiguità dello status dell'Accordo interistituzionale** sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio del 6 maggio 1999 e rammenta che il Parlamento, nella sua risoluzione del 13 aprile 2000 (paragrafo 51.3), ha proposto che le prospettive finanziarie vengano consolidate nel trattato sotto forma di programmazione finanziaria a medio termine adottata di comune accordo dal Parlamento e dal Consiglio.
6. In questo caso, ancora una volta, risulta frustrante la mancanza di ambizione da parte degli Stati membri. Il Parlamento non avrebbe molto da guadagnare con una tale riforma, ma la procedura di bilancio nel suo insieme avrebbe potuto beneficiarne. Il Parlamento può ritenersi piuttosto soddisfatto di continuare con delle prospettive finanziarie espresse sotto forma di un accordo interistituzionale che in termini giuridici non è vincolante e che in qualsiasi momento può essere denunciato dalle parti. Se solo gli Stati membri avessero accolto la sfida posta dalla riforma, l'ambigua questione delle maggioranze richieste per le decisioni in materia di prospettive finanziarie avrebbe potuto essere risolta.
7. Così come stano le cose, la CIG non ha che contribuito ad aumentare la confusione. Da una parte, la dichiarazione relativa all'articolo 10 del trattato CE fornisce la possibilità di concludere accordi tra le istituzioni ma conferma che tali accordi non possono "*né modificare né completare*" le disposizioni dei trattati, comprese le disposizioni relative alle maggioranze previste per decisioni in seno al Parlamento e al Consiglio. Ciò tuttavia ha sempre costituito la maggiore fonte di confusione circa le prospettive finanziarie: si suppone che vengano approvate a maggioranza semplice, sebbene ci si aspetti che le istituzioni vi si conformino relativamente alle loro decisioni in materia bilancio, e determinano di conseguenza le questioni di bilancio solitamente soggette alle norme di maggioranza previste nell'articolo 272.
8. Non contenti di tale ambiguità, gli Stati membri non fanno che peggiorare la situazione aggiungendo, all'articolo 161, un riferimento alle prospettive finanziarie (è la prima volta che vengono menzionate nei trattati, sebbene figurino già in taluni testi legislativi<sup>1</sup>). La commissione per i bilanci aveva già avuto occasione di sentire le opinioni del Servizio giuridico del Parlamento in merito a tale innovazione, secondo le quali<sup>2</sup> quest'ultima non cambiava né lo status giuridico dell'AII/prospettive finanziarie, né modificava la situazione relativa alle maggioranze richieste, né rendeva in alcun modo obbligatoria l'approvazione dell'AII/prospettive finanziarie.
9. Tale riferimento alle prospettive finanziarie contenute nel trattato non fa altro che:
  - (a) rendere più difficile la revisione delle esistenti prospettive finanziarie, in particolare relativamente alla questione estremamente delicata della rubrica 2 (fondi strutturali e

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 2040/2000 del Consiglio, del 26 settembre 2000, riguardante la disciplina di bilancio, GU L 244 del 29.9.2000, pag. 27; decisione n. 182/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 1998 relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002), GU L 026 dell'1.2.1999, pag.1; e l'articolo 3, paragrafo 3 dello stesso regolamento finanziario.

<sup>2</sup> Parere giuridico SJ-037/01 del 21 febbraio 2001.

di coesione); ciò riguarda sia la revisione prima del 2006 in vista dell'ampliamento, sia la negoziazione del nuovo quadro finanziario per il periodo successivo al 2006;

- (b) mantenere la confusione circa le maggioranze richieste per approvare o rivedere le prospettive finanziarie.<sup>1</sup>

### *Altre questioni con implicazioni di bilancio*

**10.** Il relatore richiama al suo documento di lavoro n. 4/2001 intitolato "Il trattato di Nizza dal punto di vista delle prospettive finanziarie"<sup>2</sup>, che ha elaborato in qualità di relatore sull'IIA, nel quale venivano già delineate le questioni principali attinenti a quanto costeranno in termini di bilancio i cambiamenti concordati in seno alla CIG. In termini generali, il relatore si rammarica per i metodi di lavoro della CIG, che delibera in merito a cambiamenti che comporteranno inevitabilmente delle spese in denaro senza effettivo scrutinio da parte di alcun Parlamento, né quelli nazionali né quello europeo, nella sua funzione di organo che agisce a tutela degli interessi dei contribuenti. **A tale riguardo, nei confronti dei risultati della CIG quali espressi nel trattato di Nizza si possono muovere le seguenti due critiche di carattere generale:**

- (a) esprimono supposizioni in merito al finanziamento delle nuove disposizioni del trattato dando semplicemente per scontato l'accordo del Parlamento europeo in quanto una delle branche dell'autorità di bilancio;
- (b) propongono nuove disposizioni del trattato prestando poca attenzione a come queste possono essere finanziate sulla base delle prospettive finanziarie esistenti; molte delle innovazioni decise rappresentano chiaramente nuove esigenze che non erano state previste ai tempi del Consiglio europeo di Berlino o delle conclusioni dell'IIA nel 1999.

**11. Le modifiche al trattato alle quali queste critiche congiunte possono essere applicate** sono quelle riguardanti la cooperazione rafforzata, la PESC/PECSD, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (terzo pilastro, articoli 29 e 31 del Trattato UE relativi alla creazione di EUROJUST), l'assistenza finanziaria agli Stati membri in caso di catastrofi naturali (articolo 100, trattato CE), le disposizioni in materia di politica sociale (articoli 137 e 144), le azioni a finalità strutturale (articolo 161), l'ambiente (articolo 175, paragrafo 2), i partiti politici (articolo 191) e la composizione delle istituzioni in vista dell'ampliamento. Per ulteriori dettagli, il relatore rimanda al documento di lavoro summenzionato. **L'unica conclusione che si può trarre è che queste nuove iniziative richiedono nuovi finanziamenti secondo le prospettive finanziarie e implicano una revisione dei limiti massimi nelle rubriche corrispondenti.**

### *Ampliamento e composizione delle istituzioni*

---

<sup>1</sup> Il relatore rimanda al suo documento di lavoro n. 6/2001 sulle maggioranze richieste nell'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio 1999, del 4 aprile 2001, PE 300.047, che ha elaborato in qualità di relatore sull'IIA.

<sup>2</sup> PE 294.071 del 17 gennaio 2001.

12. I cambiamenti forse più radicali dal punto di vista del bilancio sono naturalmente quelli concernenti la composizione delle istituzioni in vista dell'ampliamento ai nuovi membri. Le prospettive finanziarie attuali per l'UE a 15 (allegato 1 dell'IIA) dovranno essere sottoposte a revisione tenendo conto dell'ampliamento. Le prospettive finanziarie indicative per un'Unione a 21 esposte nell'allegato 2 dell'IIA servirebbero da guida per le revisioni da effettuare, inclusa la rubrica 5 - costi amministrativi. Ma, naturalmente, questo allegato indicativo è stato elaborato prevedendo l'adesione di sei nuovi Stati.
13. Ora che gli Stati membri hanno "presentato le loro ordinazioni" nel trattato di Nizza, il relatore ritiene che sia giunto il momento di valutarne a quanto ammonterà la "fattura". L'ampliamento tocca ogni istituzione e la maggior parte di esse, incluso il Parlamento europeo, deve cominciare a prepararsi. **Il relatore è pertanto favorevole all'idea di istituire un gruppo di lavoro interistituzionale ad alto livello per studiare le esigenze di finanziamento delle istituzioni e per presentare proposte adeguate riguardo alle prospettive finanziarie.** Malgrado le numerose questioni ancora in sospeso, il trattato di Nizza e le conclusioni della CIG tacciono sui mezzi con cui va finanziato l'impatto dell'ampliamento.

#### *Ponderazione dei voti in seno al Consiglio e posizioni nette di bilancio*

14. Il relatore desidera richiamare l'attenzione a un aspetto delle decisioni della CIG attinenti alla ponderazione dei voti in seno al Consiglio, che ha suscitato finora un numero limitato di osservazioni, vale a dire **la relazione tra la ponderazione proposta e le posizioni nette di bilancio degli Stati membri.** La tabella in allegato illustra le posizioni di bilancio nette degli Stati membri secondo le ultime valutazioni pubblicate (1998), cominciando dai maggiori Stati contribuenti netti, con il relativo numero di voti ponderati prima e dopo il vertice di Nizza. Conformemente alla risoluzione approvata dal Parlamento nel 1997 sul finanziamento di AGENDA 2000<sup>1</sup>, il relatore si è sempre opposto al principio di "giusto ritorno" e ha effettuato tale calcolo con l'obiettivo di stabilire i fatti, non di essere polemico.
15. I fatti mostrano che, almeno per lo scenario dell'UE a 15, **il trattato di Nizza permette ai maggiori contribuenti netti di formare più facilmente una minoranza di blocco.** Mentre prima di Nizza, per formare una minoranza di blocco, erano necessari i voti dei quattro maggiori contribuenti netti (29 voti, rappresentanti il 44,2% della popolazione, con il 33,33% dei voti), dopo Nizza saranno sufficienti i voti dei tre maggiori contribuenti netti (Germania, Paesi Bassi, Regno Unito) per raccogliere 71 voti. La percentuale di popolazione e di voti corrispondenti è di fatto diminuita (rispettivamente al 41,84% e al 29,96%).
16. Inoltre, il nuovo "meccanismo di verifica" mediante il quale uno Stato membro può richiedere che si verifichi che una maggioranza qualificata comprenda almeno il 62% della popolazione dell'UE, favorisce in modo particolare la Germania, come rilevato altrove, e ciò non è meno vero per quanto riguarda il bilancio. In quanto primo contribuente netto, la Germania ha soltanto bisogno di assicurarsi l'appoggio del Regno

---

<sup>1</sup> Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su Agenda 2000: il quadro finanziario dell'Unione 2000-2006, il sistema di finanziamento futuro (COM(97)2000 - C4-0372/97), processo verbale della riunione del 4 dicembre 1997.

Unito aggiungendovi i voti di qualsiasi altro paese, eccettuato il Lussemburgo, per impedire che si ottenga una maggioranza qualificata. Il Regno Unito e la Germania, rappresentando congiuntamente il 37,64% della popolazione, possono insieme quasi raggiungere la soglia necessaria a impedire che si formi una maggioranza rappresentante il 62% della popolazione.

- 17. Tali disposizioni relative al voto renderanno più difficile il raggiungimento di una maggioranza per numerose decisioni in materia di bilancio e aumenteranno il peso dei contribuenti netti nei negoziati di bilancio.** Ciò risulta particolarmente inopportuno in vista dei negoziati che si renderanno necessari al fine di adattare le prospettive finanziarie e il bilancio annuale all'ampliamento.
- 18.** D'altro canto, le nuove disposizioni non alterano sostanzialmente la ponderazione dei voti dei quattro maggiori beneficiari netti, i quattro paesi della "coesione". La situazione per loro vigente prima del vertice di Nizza, che non permetteva loro di formare una minoranza di blocco (con soli 21 voti), rimane invariata anche dopo il vertice, malgrado di fatto aumenti la percentuale di voti totali che possono raccogliere (dal 16,96% al 24,47%). La situazione in entrambi i casi è tuttavia diversa qualora l'Italia venga considerata un membro "onorario" del gruppo dei paesi della coesione, i cui interessi spesso coincidono con quelli del "gruppo di coesione dei quattro".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Data la difficoltà di predire le posizioni nette di bilancio dei paesi candidati, il relatore non ha estrapolato l'analisi qui esposta, nonostante ciò possa costituire un esercizio interessante.

## Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
<b>blocking minority of largest net payers post-Nice</b>			<b>157.045</b>	<b>41,84%</b>	<b>25</b>	<b>28,74%</b>	<b>71</b>	<b>29,96%</b>
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
<b>blocking minority of largest net payers pre-Nice</b>			<b>165.899</b>	<b>44,20%</b>	<b>29</b>	<b>33,33%</b>	<b>81</b>	<b>34,18%</b>
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
<b>minority of cohesion countries</b>			<b>63.651</b>	<b>16,96%</b>	<b>21</b>	<b>24,14%</b>	<b>58</b>	<b>24,47%</b>

<b>Total population</b>	<b>375.325</b>					
<b>total votes</b>			<b>87</b>	100,00%	<b>237</b>	100,00%
<b>QMV threshold</b>	<b>232.702</b>	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
<b>blocking minority</b>	<b>142.624</b>	38,00%	<b>26</b>	28,74%	<b>69</b>	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

## CONCLUSIONI

La commissione per i bilanci invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

Il Parlamento europeo

deplora che gli Stati membri non abbiano reputato opportuno completare una riforma della procedura di bilancio prima del prossimo ampliamento; ritiene che, per quanto concerne la PAC, la riforma della procedura debba procedere di pari passo con la riforma della politica; ribadisce la sua posizione secondo la quale la codecisione in materia di regolamentazione finanziaria e di PAC è una condizione indispensabile per assicurare la legittimità democratica di un'Unione ampliata; si rammarica in particolare per il persistere dell'ambiguità dello status delle prospettive finanziarie, che costituisce un'ulteriore incertezza che sarebbe auspicabile chiarire prima dell'ampliamento;

rileva le incidenze in termini di costi delle nuove iniziative varate nei trattati, ivi incluse la cooperazione rafforzata, la PESC/PECSO, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (articoli 29 e 31 del Trattato UE), l'assistenza finanziaria agli Stati membri in caso di catastrofi naturali (articolo 100 del trattato CE), le disposizioni in materia di politica sociale (articoli 137 e 144), le azioni a finalità strutturale (articolo 161), l'ambiente (articolo 175, paragrafo 2) e i partiti politici (articolo 191); segnala che gli Stati membri non possono prendere decisioni a livello unilaterale riguardo alle modalità di finanziamento di tali costi senza l'accordo del Parlamento europeo, che è l'altro ramo dell'autorità di bilancio; rileva che molte di queste iniziative non erano previste nelle prospettive finanziarie concordate nel 1999 e che esse quindi potrebbero comportarne una revisione dei limiti massimi pertinenti;

chiede che, per quanto riguarda la composizione delle istituzioni in vista dell'ampliamento e dei costi che ne derivano, venga istituito un gruppo di lavoro interistituzionale ad alto livello incaricato di esaminare le esigenze di finanziamento delle istituzioni e di presentare proposte adeguate rispetto alle prospettive finanziarie e agli adeguamenti necessari.

11 aprile 2001

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI,  
LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatrice per parere: Elena Ornella Paciotti

**PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice per parere Elena Ornella Paciotti.

Nelle riunioni del 20 marzo 2001 e 10 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Elena Ornella Paciotti (relatrice per parere), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (in sostituzione di Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (in sostituzione di Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (in sostituzione di Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (in sostituzione di Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (in sostituzione di Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (in sostituzione di Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (in sostituzione di Gianni Vattimo) e Christian Ulrik von Boetticher.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Per la stesura del presente parere si é tenuto conto dei seguenti documenti:
  - la dichiarazione sul futuro dell'Unione approvata dal Consiglio europeo di Nizza.
  - la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
  - il documento di lavoro sul Trattato di Nizza e il futuro dell'Unione predisposto dagli onn. Mendez de Vigo e Seguro della commissione per gli Affari costituzionali.
  - le precedenti risoluzioni del PE in preparazione della Conferenza Intergovernativa ( 18.11.1999 e 03.02.2000) e del Consiglio europeo di Nizza (30.11.2000) e sui risultati di Nizza (14.12.2000);
  - le risoluzioni del PE sullo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (13.04.1999; 16.09.1999; 15.02.2000).
2. Si osserva innanzitutto che il documento di lavoro predisposto dagli onn. Mendez de Vigo e Seguro è un documento di grande spessore culturale e politico che esamina con ampiezza e profondità i problemi del futuro dell'Unione. Compito della commissione libertà pubbliche è quello di suggerire gli interventi necessari per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini europei in coerenza con l'attuazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.

In questa prospettiva si ribadisce innanzitutto che:

- a) Il Consiglio europeo di Nizza ha mostrato l'inadeguatezza del metodo tradizionale della Conferenza Intergovernativa ed è pertanto consigliabile che il lavoro di preparazione delle prossime riforme dei Trattati sia affidato ad una "Convenzione" o Conferenza interistituzionale simile a quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, cui partecipino anche rappresentanti dei Paesi candidati all'adesione, e che elabori un progetto inteso a rivedere, semplificare e riorganizzare i trattati, pervenendo anche a definire i principi fondamentali dell'Unione e i poteri delle istituzioni in un documento unico, chiaro, conciso e tendenzialmente stabile (come una Costituzione)<sup>1</sup>.
  - b) È necessario che la Carta dei diritti fondamentali sia inserita nei Trattati ( nella parte "costituzionale" ) risultando ormai paradossale il richiamo nell'articolo 6 TUE della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, cui l'UE non ha formalmente aderito, e non della Carta, sottoscritta viceversa da tutte le istituzioni dell'Unione<sup>2</sup>.
3. Quanto ad aspetti specifici del Trattato di Nizza che toccano direttamente le questioni dei diritti fondamentali, si ritiene:
    - a) è apprezzabile la modificazione, approvata a Nizza, dell'articolo 7 TUE, che colma una lacuna, introducendo un meccanismo di allerta per ipotesi di serio rischio per il rispetto dei diritti fondamentali in uno Stato membro<sup>3</sup>;
    - b) sono apprezzabili, anche se parzialmente insufficienti, le riforme della Corte di Giustizia, del Tribunale di primo grado e della Corte dei Conti.

---

<sup>1</sup> Cfr. Risoluzione PE 14.12.2000.

<sup>2</sup> Cfr. Risoluzioni PE 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000 ecc.

<sup>3</sup> Cfr. Risoluzione PE 14.12.2000.



Su quest'ultimo punto si chiede che vengano prese in considerazione:

- il ricorso diretto del cittadino al giudice comunitario per la violazione dei diritti fondamentali<sup>1</sup>;
- la proposta della Commissione, condivisa dal Parlamento, di creare un pubblico ministero europeo quale organo indipendente specializzato nel perseguimento delle frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle amministrazioni nazionali<sup>2</sup>;
- la proposta di consentire al controllore europeo per la protezione dei dati personali - istituito con regolamento CE N. 45/2001<sup>3</sup> - di adire l'autorità giudiziaria europea (Tribunale di primo grado e/o Corte di giustizia).<sup>4</sup>

Si tratta di proposte già approvate dalla Commissione Libertà pubbliche in occasione della approvazione del parere della Sig.ra Palacio Vallelersundi il 23 febbraio 2000 (PE 285.880)

Ad un anno di distanza tali esigenze restano attuali in quanto l'obiettivo fondamentale della costruzione dell'Unione europea in quanto Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e quindi della riorganizzazione dei Trattati, resta quello di mettere il cittadino al centro di questa costruzione. Occorre anche pensare ad una migliore definizione della nozione di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, oggi circoscritto alle misure previste dai titoli IV TCE e VI TUE, per renderlo compatibile con la definizione dei diritti fondamentali contenuta nel testo della Carta, in particolare nei settori nei quali sono già previste dai Trattati competenze specifiche delle istituzioni dell'Unione: per esempio, la promozione di una politica attiva contro le discriminazioni prevista dall'articolo 13 TCE; i diritti di cittadinanza previsti dagli articoli da 17 a 22 TCE; il diritto alla trasparenza previsto dall'articolo 255 TCE; il diritto alla privacy, sottinteso dall'articolo 286 TCE; il diritto alla buona amministrazione già riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si tratta, in sostanza, di rendere evidente la necessaria interazione fra definizione dei diritti fondamentali e attivazione delle misure necessarie a livello europeo per la loro protezione.

La definizione dei diritti fondamentali e dei diritti collegati alla cittadinanza europea rende poi urgente consolidare nel pilastro comunitario la cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale (attualmente terzo pilastro) e ciò per assicurare coerenza giuridica ai Trattati, garantire il necessario controllo democratico e la salvaguardia delle libertà dei cittadini, eliminare inutili complessità, assicurare una effettiva interdipendenza tra le politiche dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia e rendere comprensibili le norme ai cittadini.

Va ricordato che un simile consolidamento può non comportare di per sé una modificazione della attuale ripartizione di competenze tra Stati e Unione ( ben potendosi anche in campo comunitario definirsi aree riservate agli stati, competenze concorrenti degli Stati e dell'unione e competenze riservate a quest'ultima) e che il consolidamento del primo e terzo pilastro si giustifica anche perché essi- a differenza del secondo pilastro -

---

<sup>1</sup> Cfr. Risoluzione PE 18.11.1999.

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> Cfr. GUCE L 8 del 12.01.2001, pagg. 1-22.

<sup>4</sup> Parere Palacio.

riguardano politiche da realizzare eminentemente all'interno dell'Unione<sup>1</sup>.

**Il consolidamento nel primo pilastro delle materie oggi comprese nel terzo**, risolve altresì il problema più volte sollevato dal Parlamento europeo, della mancanza di **controllo giurisdizionale** su attività che incidono sui diritti dei cittadini. Per assicurare poi un **controllo democratico** - pure più volte ritenuto necessario - occorrerà prevedere per questa materie la codecisione del Parlamento europeo<sup>2</sup>.

Occorrerà infine definire una collocazione istituzionalmente appropriata per Europol, in coerenza con Eurojust<sup>3</sup>.

In questo quadro viene qui di seguito riproposta gran parte delle conclusioni del parere del 26 febbraio 2000.

## CONCLUSIONI

La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. chiede di integrare a pieno titolo nei trattati la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in modo da renderla giuridicamente vincolante e rafforzare la cittadinanza dell'Unione;
2. considera essenziale consolidare nel Trattato CE i diritti fondamentali (previsti nell'articolo 6 TUE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE), i diritti di cittadinanza e tutte le altre disposizioni direttamente o indirettamente collegate a un'azione delle Istituzioni europee a favore delle persone in quanto titolari di un diritto fondamentale;
3. constata che lo sviluppo dell'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) impone una sostanziale semplificazione del quadro normativo e istituzionale mediante:
  - la fusione nel quadro comunitario della cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale con la cooperazione giudiziaria in campo civile e le misure connesse alla circolazione delle persone;
  - il riconoscimento, in applicazione del principio dello Stato di diritto (art. 6, paragrafo 1 del TUE), della piena giurisdizione della Corte di giustizia su tutte le misure connesse alla realizzazione dello SLSG, in quanto la differenziazione della tutela giurisdizionale nel terzo pilastro è contraria al principio dell'eguaglianza dei cittadini europei di fronte alla legge;

---

<sup>1</sup> Cfr. risoluzione PE 16.09.1999.

<sup>2</sup> Cfr. risoluzione PE 15.02.2000.

<sup>3</sup> Cfr. risoluzione PE 13.04.1999 e successive.

- il passaggio alla procedura di codecisione e alla votazione a maggioranza qualificata per tutte le misure concernenti la realizzazione dello SLSP, in quanto la corresponsabilità del Parlamento europeo a livello dell'Unione è il corollario del ruolo esercitato dai parlamenti degli Stati membri nei settori delle libertà e del diritto penale; il principio democratico richiede tuttavia che l'adozione di una normativa vincolante nel settore avvenga mediante i rappresentanti eletti dal popolo;
  - deplora che l'articolo 67, paragrafo 1 del trattato di Amsterdam non sia stato modificato, e chiede pertanto agli Stati membri di rinunciare al loro diritto d'iniziativa, previsto durante il periodo transitorio di 5 anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, o almeno di ricorrervi nel modo più moderato possibile e di accettare un ruolo di coordinamento da parte della Commissione, e ciò al fine di evitare la proliferazione d'iniziative e la loro mancanza di coerenza;
4. prende nota delle difficoltà in materia di visti, asilo e immigrazione e sottolinea la necessità di definire rapidamente principi europei comuni in materia di immigrazione, misure d'asilo e tutela dei profughi e dei rifugiati;
  5. sollecita, per dare piena applicazione nell'Unione al principio dello Stato di diritto (art. 6 del TUE), l'istituzione di garanzie giurisdizionali rigorose per qualunque persona soggetta al diritto dell'Unione e, pertanto:
    - il riconoscimento, a qualsiasi persona fisica o giuridica, del diritto di ricorso alla Corte di giustizia in caso di violazione dei suoi diritti fondamentali determinata da atti delle istituzioni o degli organi dell'Unione;
    - l'istituzione di garanzie giurisdizionali adeguate in relazione all'attività della futura procura europea, abilitata ad avviare procedimenti nel settore della difesa degli interessi finanziari della Comunità o negli altri casi definiti nei trattati;
    - il riconoscimento, all'autorità prevista all'art. 286 del TCE e al Mediatore, del diritto di rivolgersi alla Corte nel quadro delle competenze loro attribuite.
  6. sollecita la modifica della base giuridica di EUROPOL e la sua integrazione nel quadro istituzionale dell'Unione, in modo da garantire un adeguato controllo da parte del Parlamento europeo e un controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia europea.

26 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022 (INI))

Relatore per parere: Carlos Westendorp y Cabeza

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia ha nominato relatore per parere Pat the Cope Gallagher.

Nelle riunioni del 20 marzo 2001, 27 marzo 2001, 10 aprile 2001 e 24 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Prima di procedere alla votazione finale, Pat the Cope Gallagher ha dichiarato che, avendo gli emendamenti approvati modificato la sua posizione iniziale in materia, egli non poteva proseguire in veste di relatore per parere. La commissione ha quindi nominato relatore per parere il suo presidente Carlos Westendorp y Cabeza

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 36 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Carlos Westendorp y Cabeza (presidente e relatore per parere), e Nuala Ahern (vicepresidente), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (in sostituzione di Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (in sostituzione di Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (in sostituzione di Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (in sostituzione di Anders Wijkman), Helmut Kuhne (in sostituzione di Norbert Glante), Bernd Lange (in sostituzione di Rolf Linkohr), Peter Liese (in sostituzione di Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooij-van Gorsel, Samuli Pohjamo (in sostituzione di Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (in sostituzione di Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (in sostituzione di François Zimeray), Mechtild Rothe, Christian Foldberg Rovsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt

(in sostituzione di Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca e Myrsini Zorba .

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### *I. Introduzione*

Il presente progetto di parere si concentra essenzialmente su due aspetti del trattato di Nizza. Il primo riguarda il protocollo relativo alle conseguenze finanziarie della scadenza del trattato CECA e al Fondo di ricerca carbone e acciaio e il secondo l'articolo 133 sulla politica commerciale comune. Verrà anche fatto un breve commento sull'articolo 157, paragrafo 3 concernente misure specifiche di sostegno nel settore industriale e sull'articolo 181a sulla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Abbiamo ricevuto il parere del servizio giuridico della nostra istituzione sugli aspetti giuridici degli articoli 133, 300, paragrafo 2, e 300, paragrafo 6 modificati dal trattato di Nizza. Il relatore per parere si concentra in questa sede sugli aspetti politici dell'articolo 133.

### *II. Protocollo sul trattato CECA*

Il protocollo sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio(CECA) comporta gli elementi seguenti:

In primo luogo tutte le attività e passività della CECA sono trasferite alla Comunità europea a partire dal 24 luglio 2002 (articolo 1, paragrafo 1).

In secondo luogo, a seguito della liquidazione della CECA, tutte le attività verranno "destinate alla ricerca in settori correlati all'industria del carbone e dell'acciaio" e quindi costituiranno la dotazione del Fondo di ricerca carbone e acciaio (articolo 1, paragrafo 2).

In terzo luogo viene così istituito un fondo di ricerca carbone e acciaio le cui entrate derivano dalla gestione delle attività liquidate della CECA. Il nuovo Fondo di ricerca carbone e acciaio disporrà di proprie attività che verranno gestite in modo tale che le relative entrate saranno utilizzate per finanziare la ricerca in settori correlati all'industria del carbone e dell'acciaio fermo restando che tale ricerca venga effettuata "ad di fuori del programma quadro di ricerca" (articolo 1, paragrafo 3).

Infine l'articolo 2 definisce il tipo di decisioni da adottare: il Consiglio delibererà all'unanimità. La Commissione elaborerà l'adeguata proposta legislativa e il Parlamento verrà semplicemente consultato.

Mentre la data di scadenza del tratto CECA è fissata al 23 luglio 2002 (dopo un periodo di 50 anni dall'entrata in vigore del trattato CECA il 23 luglio 1952) è prevista una proroga per il sistema statistico CECA che continuerà a valere fino al 31 dicembre 2002.

### *III. Articolo 133 sulla Politica commerciale comune (PCC)*

Il relatore per parere si concentra sul significato delle nuove aggiunte:

Il **paragrafo 3, primo comma** conferisce al (solo) Consiglio la facoltà di "autorizzare la Commissione ad aprire i negoziati necessari" per concludere un accordo internazionale. Il trattato di Nizza ha tuttavia aggiunto una nuova frase al paragrafo 3 "Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi e i negoziati siano compatibili con le politiche e

norme interne della Comunità". In altre parole un accordo internazionale non può vanificare politiche e regole interne della Comunità né dovrebbe portare a modifiche delle stesse. Tale clausola di salvaguardia è importante in quanto la sua logica è ribadita nei nuovi paragrafi da 5 a 7.

Il **paragrafo 3, secondo comma**, crea il Comitato speciale articolo 133 il cui ruolo è di "assistere la Commissione in questo compito [negoziare accordi con paesi terzi]". Tuttavia il trattato di Nizza è andato oltre aggiungendo una nuova frase: "La Commissione riferisce periodicamente al Comitato speciale sui progressi dei negoziati". Tale modifica potrebbe venire interpretata come un rafforzamento del ruolo del Consiglio in quanto la Commissione deve riferire al Comitato articolo 133.

Il **paragrafo 3, terzo comma** resta immutato ma le pertinenti disposizioni dell'articolo 300 non hanno contribuito ad un progresso della PCC. Il paragrafo 4 è altresì immutato "Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata".

Il **paragrafo 5** è nuovo e sostanziale: il primo comma stabilisce che: a) gli scambi di servizi e b) gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale sono ora disciplinati dalle disposizioni dell'articolo 133, paragrafi da 1 a 4 per cui la votazione a maggioranza qualificata si applica ma "fatto salvo il paragrafo 6". Di conseguenza gli investimenti sono inclusi solo in parte nella misura in cui il tipo 3 dell'accordo generale sugli scambi di servizi sia definito come scambio di servizi.

Il secondo comma qualifica e limita immediatamente la votazione a maggioranza qualificata in quanto in due casi si applica l'unanimità, a) per l'adozione di norme interne, b) qualora alla Comunità debbano venir conferite nuove competenze in un settore che non rientra ancora nel trattato. Tuttavia il caso b) potrebbe essere trattato richiamandosi all'articolo 308 come base giuridica per cui il Parlamento verrà consultato.

Il terzo comma recita che per "la negoziazione e conclusione di un accordo di natura orizzontale" il Consiglio delibera all'unanimità. Questo aspetto è molto interessante in quanto avremo una serie di "accordi di natura orizzontale" che dovremo esaminare con estrema attenzione. Sarà probabile che gli accordi di natura orizzontale riguardino più di un settore ed implicino più di una base giuridica. Questa situazione creerà probabilmente un dilemma: per le questioni che rientrano nella categoria del mercato interno il Consiglio deciderà a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo avrà il ruolo di colegislatore ma sugli stessi argomenti, se trattati come caso esterno, si deciderà all'unanimità senza la partecipazione del Parlamento europeo.

Il quarto comma concede agli Stati membri il diritto di "mantenere o concludere accordi con paesi terzi" purché "tali accordi siano conformi al diritto comunitario". A norma del trattato di Nizza e delle nuove disposizione dell'articolo 133, agli accordi bilaterali sono conferite nuove prospettive. Il compito della Commissione dovrebbe essere di esaminare tali accordi con attenzione per appurare se contengono disposizioni che non rispettano la legge comunitaria o la contraddicono.

Nel caso in cui la Commissione sia giunta alla conclusione che un accordo bilaterale tra uno

Stato membro e un paese terzo contenga clausole che non rispettano pienamente il diritto comunitario, in che modo deve comportarsi? A norma del paragrafo 3 la Commissione dovrebbe presentare una relazione al Comitato articolo 133. Tale relazione potrebbe venir accettata respinta o rifiutata in quanto non ponderata o infondata.

Il **paragrafo 6** è nuovo e particolarmente importante in quanto si rifà al caso del parallelismo: Il primo comma vieta la conclusione di accordi che comportino l'armonizzazione delle questioni di mercato interno obbligando gli Stati membri ad adeguare le direttive sul mercato interno conformemente agli accordi commerciali.

Il secondo comma riguarda il caso della competenza ripartita (accordi misti) tra la CE e gli Stati membri nel settore degli scambi di servizi per i quali sarà richiesto il comune accordo degli Stati membri. Per tale motivo una decisione sugli scambi di servizi culturali e audiovisivi, di servizi didattici nonché di servizi sociali e relativi alla salute si fonderà sulle disposizioni dell'articolo 300. La negoziazione di accordi in questi tre settori verrà "conclusa congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri" (cioè competenze ripartite).

Questo doppio requisito (cioè competenza ripartita e unanimità) è giustificato dalla Commissione in quanto non è possibile usare negoziati commerciali per smantellare le politiche culturali dell'istruzione o sociali degli Stati membri. Ci si può tuttavia interrogare sulla logica della posizione della Commissione in merito "alla competenza ripartita e all'unanimità" alla luce degli elementi determinanti che definiscono i processi globali. Gli scambi sono uno dei quattro fattori che determinano la globalizzazione. Gli altri tre fattori come gli investimenti, la tecnologia e il finanziamento sono maggiormente suscettibili di spianare la strada all'armonizzazione in sfere politiche cui si applicherebbero la competenza ripartita e l'unanimità. Le barriere regolamentari connesse ad accordi e negoziati commerciali non possono resistere alle forze di investimento, la tecnologia e i mercati dei capitali.

Il terzo comma riguarda "la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti" a norma delle disposizione del titolo V e dell'articolo 300 del TCE. Ciò vuol dire che il titolo V e l'articolo 300 potranno essere usati come doppia base giuridica per gli accordi internazionali. Si deve tuttavia essere cauti nell'appurare se si potrà applicare il combinato disposto degli articoli 71 (votazione a maggioranza qualificata e codecisione) e 300, paragrafo 3, primo comma (votazione a maggioranza qualificata ed eventualmente codecisione).

Il **paragrafo 7** è nuovo ed interessante per due motivi: in primo luogo crea un'opzione per estendere l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 133 agli aspetti inerenti alla proprietà intellettuale diversi da quelli commerciali. In secondo luogo si richiama al tipo abituale di procedura: l'unanimità a livello di Consiglio e la consultazione a livello di Parlamento previa proposta della Commissione.

#### ***IV. Articolo 157 sull'industria***

Questo articolo del trattato è stato introdotto dal trattato di Maastricht ed è costituito da tre paragrafi che non costituiscono però una politica CE. Il trattato di Nizza ha modificato solo il paragrafo 3 in modo essenziale. Introduce ora la codecisione – mentre in precedenza era richiesta l'unanimità previa consultazione del PE – per quanto concerne le misure volte al



raggiungimento dei quattro obiettivi.

Vi è anche una seconda modifica al testo di Maastricht introdotta dal trattato di Nizza che riguarda "l'equa concorrenza". Si era lamentato che "misure fiscali favorevoli" e "differenze sostanziali" nei diritti ed interessi degli occupati degli Stati membri avessero creato una concorrenza non equa. Il loro divieto può pertanto ridurre le distorsioni della concorrenza ed è questa la logica della modifica dell'articolo 157, paragrafo 3.

#### ***V. Articolo 181a sulle relazioni con paesi terzi***

Il trattato di Nizza ha introdotto questo nuovo titolo XXI tramite un nuovo articolo 181a. Gli obiettivi figuranti in questo nuovo articolo riguardano in parte le competenze delle seguenti commissioni del PE: Sviluppo, Industria, Affari esteri nonché Bilancio e Controllo dei bilanci. Il paragrafo 1 definisce la portata dell'articolo stabilendo che la Comunità conduce azioni di tre tipi: a) cooperazione economica, b) cooperazione finanziaria e c) cooperazione tecnica. Tali azioni dovrebbero, conformemente al trattato, "contribuire all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Il paragrafo 2 stabilisce la procedura: la votazione a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento per l'adozione delle misure necessarie. Ma, ancora una volta, per gli accordi di associazione coperti dall'articolo 310 sarà necessaria l'unanimità.

Il paragrafo 3 formalizza gli accordi di cooperazione della Comunità con paesi terzi ed organizzazioni internazionali. La base giuridica per la loro conclusione sarà l'articolo 300 e il ruolo del Parlamento sarà relegato alla semplice consultazione.

#### ***VI. La politica commerciale paragonata ad altre politiche comuni dell'UE***

Il trattato di Roma, entrato in vigore nel 1957, prevedeva quattro politiche comuni e cioè 1. Agricoltura, 2. Trasporti, 3. Concorrenza e 4. Politica commerciale. Il trattato di Maastricht ha aggiunto una quinta politica comune, l'Unione economica e monetaria (UEM). Le principali basi giuridiche usate per realizzare gli intenti e gli obiettivi di queste cinque politiche comuni nonché il ruolo del PE in ciascuna di esse e nella relativa procedura sono stabiliti alla tabella 1, allegata alla presente nota, che mira a rendere più agevole il confronto della PCC con le altre quattro politiche comuni.

La PCC è stata concepita a metà degli anni '50 in relazione a scambi commerciali effettuati quando gli Stati membri erano solo 6 e le relazioni esterne non importanti. Da allora il mondo e l'UE sono cambiati.

Table 1<sup>1</sup>

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) - Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art. 102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC - QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system - Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation  Consultation  Assent Cooperation Consultation Consultation  To be informed No role No role  No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations - QMV Art. 133 (5) to (7) <b>See section II</b> , which <u>also</u> comments on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

<sup>1</sup> Not to be translated.

## CONCLUSIONI

La commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

*Per quanto concerne l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia:*

1. prende atto del trattato di Nizza, in particolare delle modifiche agli articoli 133 e 157 nonché dell'articolo 181 a) e del protocollo sul trattato CECA; deplora che i governi non abbiano potuto accordarsi per rafforzare la legittimità e la responsabilità democratiche delle politiche coperte da tali articoli;
2. si compiace che la CIG abbia preso in considerazione le proposte del Parlamento europeo riguardo all'articolo 157 sull'industria espresse nella sua risoluzione in data 13 aprile 2000;
3. deplora il fatto che la CIG non abbia tenuto conto delle proposte volte ad una partecipazione legislativa rafforzata e ad un maggior controllo democratico nei settori seguenti:
  - a. processo decisionale, finanziamento e gestione del nuovo Fondo di ricerca carbone e acciaio;
  - b. il nuovo articolo 181 a) del trattato introduce regole per la conclusione di accordi di cooperazione economica, finanziaria e tecnica ma, malgrado le considerevoli ripercussioni di bilancio di tali accordi, prevede solo la consultazione del Parlamento e, pertanto, conduce ad un ulteriore ampliamento del divario tra i diritti del Parlamento in materia di bilancio e le sue possibilità di partecipazione alla definizione delle politiche;
  - c. il trattato di Nizza non porta al miglioramento urgentemente necessario delle capacità d'intervento della Comunità nel settore della politica commerciale comune; deplora in particolare che non siano state prese le misure necessarie nel settore degli investimenti, della prestazione di servizi e della proprietà intellettuale, misure che sarebbero il presupposto per un ruolo attivo e conforme all'importanza economica della Comunità nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio e dei negoziati commerciali multilaterali; rileva che le modifiche all'articolo 133 del trattato avrebbero potuto anche essere deliberate nel quadro di una decisione unanime del Consiglio a norma dell'articolo 133, paragrafo 5 previa consultazione del Parlamento;
  - d. non sono state prese disposizioni per quanto concerne l'informazione e la partecipazione del Parlamento alla conclusione di accordi internazionali ai sensi degli articoli 133 e 300 del trattato<sup>1</sup>; in questo contesto, invita il Consiglio a negoziare con lui un accordo interistituzionale sulla partecipazione e l'informazione del Parlamento nell'ambito della conclusione di accordi internazionali (cfr. allegato 1);

---

<sup>1</sup> Cfr. paragrafo 33 della relazione sulle proposte del Parlamento europeo sulla conferenza intergovernativa (A5-0086/2000).

4. invita la Commissione europea a presentare proposte nell'ambito della prossima revisione del trattato concernenti una maggiore partecipazione del Parlamento europeo nei quattro settori sopra citati
5. deplora che la CIG non abbia incluso nel trattato le modifiche necessarie per la creazione di una politica comune dell'energia, e chiede l'inserimento nel trattato di un nuovo capitolo consolidato sull'energia.

*Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio sull'applicazione della politica commerciale comune*

Il Parlamento europeo e il Consiglio,

- a) considerando che gli emendamenti al trattato che istituisce la Comunità europea presentati nel progetto di trattato di Nizza e, in particolare, l'articolo 133, aumenteranno il deficit democratico e modificheranno l'equilibrio istituzionale,
- b) considerando che il progetto di trattato di Nizza inserisce un nuovo articolo 181 a) sugli accordi di cooperazione principalmente nei tre settori della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, ma prevede solo la consultazione del Parlamento europeo malgrado le considerevoli ripercussioni di bilancio di tali accordi,
- c) considerando che l'articolo 133, come modificato dal trattato di Nizza, rafforza fondamentalmente l'aspetto intergovernativo, in quanto prevede che la Commissione riferisca al comitato di cui all'articolo 133 anziché ad un'istituzione comunitaria e che un emendamento di questo tipo protegge sia la Commissione che il Consiglio dal controllo parlamentare,
- d) considerando che gli emendamenti all'articolo 133 presentati nel progetto di trattato di Nizza non hanno reso la politica comune più aperta o più trasparente di quanto sia stata inizialmente concepita in base al trattato di Roma nel 1957 e non hanno quindi aumentato la credibilità di una politica comune della CE né rafforzato la legittimità democratica dell'Unione europea,
- e) considerando che la politica commerciale comune in senso lato (esaminando congiuntamente gli articoli 133, 181 a) e 300) è, rispetto alle altre quattro politiche comuni CE, una politica comune solo di nome, in quanto mantiene tutti i principali elementi di carattere intergovernativo, un aspetto che va contro l'essenza stessa di una politica comune comunitaria e che non dota l'UE di meccanismi o politiche in grado di fare fronte a sfide globali,

HANNO CONVENUTO QUANTO SEGUE:

- 1. in base al trattato il mandato alla Commissione, la conclusione e l'applicazione di accordi internazionali quali gli accordi di associazione, gli accordi di cooperazione e gli accordi commerciali seguono, nella misura del possibile, un approccio comunitario definito negli articoli pertinenti del trattato e della legislazione comunitaria esistente;

2. per tutte le proposte della Commissione al Consiglio in applicazione dell'articolo 133, paragrafo 1, si utilizza come seconda base giuridica la procedura di cui al primo comma dell'articolo 300, paragrafo 3, che garantisce la partecipazione del PE;
3. il Consiglio chiede il parere del Parlamento europeo prima di conferire alla Commissione un mandato di avviare i negoziati necessari ai sensi dell'articolo 133, paragrafo 3; il Parlamento europeo formula il suo parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza della questione;
4. le istruzioni, le relazioni e i documenti di informazione che la Commissione presenta al comitato di cui all'articolo 133 sono presentati contemporaneamente al Parlamento europeo per informazione ai sensi della procedura di cui all'allegato VII (documenti confidenziali) del regolamento del Parlamento;  
il Parlamento europeo può invitare il presidente del comitato di cui all'articolo 133 a comparire dinanzi alla sua commissione competente per il commercio estero per uno scambio di opinioni che può svolgersi, se del caso, a porte chiuse;
5. nel corso dei negoziati su un accordo commerciale, di cooperazione o di associazione e ogni qualvolta il Parlamento lo reputi necessario, la Commissione informa il Parlamento a porte chiuse in merito ai progressi dei negoziati; in questo contesto il Parlamento può decidere di esercitare il potere conferitogli dall'articolo 8 della decisione del Consiglio n. 1999/468/CE;
6. la conclusione di tutti i negoziati relativi a beni e servizi di cui all'articolo 133 è sottoposta al parere conforme del Parlamento in base alla procedura di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 300, paragrafo 3;
7. la procedura di cui all'articolo 300, paragrafo 3 si applica a tutti gli accordi di associazione di cui all'articolo 310 e agli accordi di cooperazione di cui ai vari titoli del trattato che la Comunità negozia e conclude con paesi terzi o accordi internazionali corrispondenti ogni qualvolta tali accordi abbiano considerevoli ripercussioni finanziarie, economiche e commerciali per la Comunità o per gli Stati membri;
8. la Commissione informa il Parlamento europeo prima di chiedere al Consiglio l'autorizzazione di avviare una vertenza in materia commerciale; il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa in proposito.

25 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatrice per parere: Elspeth Attwooll

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 15 febbraio 2001 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatrice per parere Elspeth Attwooll.

Nella riunione del 24 e 25 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 36 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange e José Ribeiro e Castro (vicepresidenti), Elspeth Attwooll (relatrice per parere), María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (in sostituzione di Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (in sostituzione di Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (in sostituzione di Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (in sostituzione di Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker e Barbara Weiler.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Le modifiche del trattato richieste dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali prima del vertice di Nizza sono state attuate solo in relazione all'introduzione della codecisione per gli incentivi a norma dell'articolo 13. La commissione continua a ritenere che le modifiche da lei proposte siano opportune e le ribadisce nelle sue conclusioni.

In relazione alla dichiarazione sul futuro dell'Unione europea la commissione appoggia l'opinione secondo cui si dovrebbero tenere discussioni di vasta portata con tutte le parti interessate, a suo parere anche con quelle che si trovano nei paesi candidati. Quando è interessata la società civile, aspetti essenziali sono la sua partecipazione formale ai processi decisionali dell'Unione europea e la base giuridica da fornire a tal fine.

Dei quattro elementi sostanziali di discussione – definizione delle competenze, status della Carta, semplificazione dei trattati e ruolo dei parlamenti nazionali – solo i primi tre riguardano specificamente la commissione:

- 1) le questioni connesse all'occupazione e agli affari sociali sono attualmente una competenza condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri e si ritiene che debbano restare tali,
- 2) sarebbe utile allo sviluppo dei diritti sociali se la Carta diventasse vincolante per le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione europea,
- 3) prima di Nizza la commissione aveva chiesto che nei trattati venissero inclusi riferimenti alla Carta sociale del Consiglio d'Europa rivista e ad alcune convenzioni fondamentali ONU ed OIL. Ciò si potrebbe realizzare nell'ambito del processo di semplificazione. Tale processo potrebbe anche chiarire il rapporto tra i diversi obiettivi dell'Unione, per esempio tra la sua politica economica e la sua politica sociale.

## CONCLUSIONI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, ad inserire i seguenti elementi nella sua proposta di risoluzione:

1. chiede che un organismo con le caratteristiche di una convenzione metta a punto delle proposte per la prossima CIG, il quale sarebbe strettamente coinvolto con le parti sociali e con la società civile; chiede inoltre che gli Stati membri siano incoraggiati a predisporre dei forum in cui i cittadini interagiscano con i propri parlamenti in ordine al futuro dell'Europa;
2. deplora che il trattato di Nizza non abbia esteso la votazione a maggioranza qualificata a tutti i settori della politica sociale, non abbia cancellato le deroghe a norma dell'articolo 137, paragrafo 6 CE né abbia posto il Parlamento sullo stesso piano del



Consiglio in tutti i settori disciplinati dagli articoli 13, 42, 138 e 139 CE; si compiace tuttavia del fatto che ciò sia successo per le misure di incentivazione a norma dell'articolo 13 del trattato CE;

3. deplora che la parità di trattamento tra uomini e donne non sia stata estesa, come richiesto dal principio di parità di retribuzione sancito all'articolo 141 del trattato CE, a tutte le questioni connesse al mercato del lavoro e che all'articolo 137, paragrafo 1 non si faccia alcun riferimento alla conciliazione tra famiglia e responsabilità lavorative sia per gli uomini che per le donne;
4. chiede che le disposizioni del trattato (art. 16) relative ai servizi di interesse generale vengano rafforzate per garantire il successo del modello sociale europeo in un'economia pluralistica;
5. chiede che future proposte di modifica dei trattati correggano tali omissioni;
6. chiede che la discussione sul futuro dell'Unione europea includa la questione della messa a disposizione di una base giuridica per la partecipazione della società civile ai suoi processi decisionali; chiede pertanto la più ampia consultazione possibile in materia, sia nell'ambito dell'UE che dei paesi candidati;
7. fa riferimento all'articolo 128 TCE quale base giuridica per il metodo di coordinamento aperto nella politica dell'occupazione e insiste sull'inserimento nel trattato di una base giuridica comparabile per la politica di protezione sociale;
8. ritiene che una definizione più precisa delle competenze dell'Unione europea e degli Stati membri, riflettendo il principio di sussidiarietà, debba comportare sia un elemento di flessibilità che una serie di competenze ripartite e che tutte le misure comunitarie esistenti debbano essere applicate quando si tratta di occupazione e affari sociali: legislazione, metodo aperto di coordinamento, dialogo sociale, fondi strutturali, programmi di sostegno, approccio di politica integrata, analisi e ricerca; è del parere che il Parlamento europeo in quanto ramo del potere legislativo europeo debba essere pienamente coinvolto in tutte queste procedure e strumenti politici;
9. deplora che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non sia stata incorporata nei trattati; chiede che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza diventi vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri quanto all'applicazione del diritto dell'Unione europea; è quindi del parere che la Carta dei diritti fondamentali debba essere integrata in quanto componente essenziale nel futuro trattato dell'Unione europea;
10. chiede che nella revisione dei trattati si includano riferimenti alla Carta sociale del Consiglio europeo rivista e alle convenzioni fondamentali dell'OIL e dell'ONU, compresa la convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989;
11. chiede una seduta comune annuale delle delegazioni delle commissioni per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, dei parlamenti degli Stati

membri, dei parlamenti dei paesi candidati e del Consiglio d'Europa.

25 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
2001/2022(INI)

Relatrice per parere: María Rodríguez Ramos

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ha nominato relatrice per parere María Rodríguez Ramos.

Nelle riunioni del 21 e 27 marzo e del 24 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (presidente), Joseph Daul (vicepresidente), Vincenzo Lavarra (vicepresidente), Georges Garot (relatore per parere in sostituzione di María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (in sostituzione di Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (in sostituzione di Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (in sostituzione di Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (in sostituzione di Giovanni Procacci), James Nicholson (in sostituzione di Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson e Robert William Sturdy.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### 1. Il trattato di Nizza e la politica agricola comune

Il trattato di Amsterdam, il cui scopo principale era l'adeguamento delle istituzioni alla sfida dell'ampliamento, ha mancato l'obiettivo e non ha dato risposta a tre questioni chiave, segnatamente la composizione e le dimensioni della Commissione, l'estensione del voto a maggioranza qualificata e la riponderazione dei voti.

È dunque motivo di soddisfazione constatare che, a Nizza, la Conferenza intergovernativa sia riuscita, dopo difficili trattative, a varare una riforma istituzionale che lascia aperta la via alle prossime adesioni. Tuttavia, a giudizio della relatrice per parere della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, tale successo è offuscato da altri elementi:

- a) in primo luogo, le trattative sugli aspetti istituzionali hanno fatto sì che venissero del tutto trascurate altre questioni, in particolare l'estensione generalizzata della procedura di codecisione a tutte le decisioni per le quali è già prevista la maggioranza qualificata. Il Parlamento europeo ha presentato proposte specifiche per l'estensione della procedura di codecisione alla politica agricola comune e alla politica in materia di concorrenza e aiuti di Stato, ma tali elementi non sono mai stati iscritti all'ordine del giorno della Conferenza.
- b) La mancata estensione della codecisione alla PAC costituisce una delle questioni principali rimaste in sospeso a Nizza, per cui l'agricoltura continua ad essere discriminata rispetto a settori ad essa collegati, come quelli della sanità pubblica, della tutela dei consumatori, dell'ambiente o del mercato interno, ai quali già si applica la procedura di codecisione. Si tratta di una distinzione di per sé artificiale, che non tiene conto del fatto che nell'Unione europea esiste un sistema agroalimentare integrato, è contraria alla certezza del diritto e costituisce in ultima analisi una fonte costante di conflitti istituzionali (anche in seno al Parlamento europeo, per quanto riguarda la determinazione delle commissioni competenti per il merito sulle varie proposte legislative). D'altro lato, occorre ricordare che l'applicazione della codecisione alla PAC riguarderebbe solo gli atti legislativi inerenti a tale settore, per cui la Commissione manterrebbe la competenza per gli aspetti esecutivi e amministrativi, in conformità delle norme di comitatologia.
- c) È altresì necessario tener conto del fatto che, diversamente da quanto sostiene a volte la Commissione, l'introduzione della procedura di codecisione per *tutti gli atti legislativi concernenti l'agricoltura* non determinerebbe per il Parlamento europeo un carico di lavoro cui sarebbe impossibile far fronte. Basti ricordare che nel 1998, malgrado la presentazione di Agenda 2000, gli atti agricoli sui quali il Parlamento è stato consultato sono stati 53. Nel 1999 sono stati solo 28, 16 dei quali potrebbero essere considerati "*atti fondamentali*" e 12 "*atti non fondamentali*". Sulla base di queste cifre, non è assolutamente possibile giustificare una distinzione a priori (necessariamente dubbia) della natura degli atti concernenti il settore agricolo, né la conseguente definizione di due procedure parallele, di consultazione e codecisione, da applicare secondo la natura dell'atto in questione, il che rischia inoltre di determinare

costantemente interpretazioni contrastanti quanto alla qualifica degli atti. Inoltre, vi sono numerosi atti legislativi (adeguamenti tecnici, proroga della validità di regolamenti vigenti, ecc.) che potrebbero essere sistematicamente adottati in prima lettura con una procedura semplificata, per evitare possibili ritardi nella loro applicazione. Riassumendo, il Parlamento europeo, in quanto massimo rappresentante dei cittadini europei, deve insistere sull'introduzione della codecisione per *tutti gli atti legislativi agricoli* in occasione della prossima Conferenza intergovernativa, nel 2004.

- d) Per altro verso, il trattato di Nizza ha reso se possibile ancora più complesso il processo decisionale, il che potrebbe portare al blocco delle prossime riforme della PAC e a un indebolimento della posizione dell'UE nei negoziati agricoli in corso in ambito OMC.
- e) La situazione è particolarmente grave in quanto la Conferenza intergovernativa conclusasi a Nizza ha fatto emergere anche profonde fratture fra gli Stati membri quanto alla futura impostazione dell'Unione ed ha formalizzato di fatto la rottura dell'asse franco-tedesco, che per tradizione rappresentava il motore della costruzione europea.
- f) I risultati di Nizza hanno lasciato nell'opinione pubblica l'immagine di Stati preoccupati soprattutto della pura e semplice ripartizione del potere in seno alle istituzioni, ed hanno fatto nascere seri dubbi quanto alla capacità e alla volontà politica del Consiglio di trovare punti d'intesa per adeguare la PAC alle crescenti esigenze dei cittadini europei (evidenziate chiaramente dall'attuale crisi della mucca pazza) e alle sfide derivanti dall'adesione di nuovi paesi e dai negoziati multilaterali in corso. Si tratta di una situazione che mette in discussione la salvaguardia del modello agricolo europeo, che è un elemento fondamentale del modello sociale europeo, nel contesto di un'Unione allargata.

## **2. Il dopo Nizza: verso una politica agricola e rurale comune cui si applichi la procedura di codecisione**

Alla luce di quanto sopra, la discussione sul futuro dell'Unione prevista nella *Dichiarazione* allegata all'atto finale della Conferenza di Nizza (punto 3) dovrebbe tener conto del futuro ruolo della politica agricola e rurale comune nel quadro dell'integrazione europea, nonché del contributo fornito dall'agricoltura in termini di protezione dell'ambiente e del paesaggio, occupazione, assetto territoriale, qualità e sicurezza degli alimenti. La discussione, che come previsto al punto 5 della suddetta Dichiarazione può portare a una nuova delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, dovrebbe d'altro lato garantire che la futura politica agricola e rurale mantenga un carattere sovranazionale.

In ultima analisi, si tratta di iscrivere all'ordine del giorno della prossima Conferenza intergovernativa l'adeguamento del titolo "Agricoltura" dei trattati (articoli da 32 a 38) così da garantire, in conformità delle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, il mantenimento del modello agricolo europeo in seno a un'Unione allargata. In tale prospettiva, i trattati dovranno sancire esplicitamente i principi di multifunzionalità, sostenibilità e precauzione, oltre a prevedere un sostegno specifico a favore dei piccoli

agricoltori e dei beni e servizi di interesse pubblico forniti dall'agricoltura, che il mercato non è in grado, oggi come oggi, di remunerare.

In tale contesto, è indispensabile che la prossima riforma dei trattati, che scaturirà dalla Conferenza intergovernativa del 2004, introduca la procedura di codecisione nel settore agricolo, allo scopo di garantire e migliorare la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione per avvicinarla ai cittadini degli Stati membri, come sancito esplicitamente al punto 6 della *Dichiarazione sul futuro dell'Unione* allegata all'atto finale della Conferenza di Nizza.

## CONCLUSIONI

La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

### Paragrafo 1

Prende atto delle riforme istituzionali introdotte dal trattato di Nizza nella misura in cui spianano la strada alle future adesioni; auspica in tale prospettiva che il Consiglio dia prova di coerenza, adottando a breve e a medio termine gli strumenti e le misure del caso affinché la PAC possa garantire un'agricoltura sostenibile e di qualità, contribuendo allo sviluppo rurale e alla coesione economica e sociale in seno a un'Unione allargata.

### Paragrafo 2

Teme che la complessità del processo decisionale conseguente al trattato di Nizza possa portare a un blocco delle future riforme della PAC, nonché a un indebolimento della posizione dell'UE nei negoziati agricoli in corso in ambito OMC; invita di conseguenza i membri del Consiglio a dimostrare la volontà politica di giungere ad accordi che consentano di superare ogni ostacolo, trasmettendo ai cittadini europei il chiaro segnale che una PAC rinnovata garantirà i diritti dei consumatori, dei produttori e del mondo rurale in generale.

### Paragrafo 3

Deplora il fatto che, ancora una volta, sia stata trascurata l'applicazione alla PAC della procedura di codecisione, per cui permane una situazione discriminatoria rispetto ad altri ambiti collegati all'agricoltura (sanità pubblica, protezione dei consumatori, ambiente, mercato interno) ai quali essa già si applica; ritiene che si tratti di una distinzione artificiale, contraria alla certezza del diritto e che è costantemente fonte di conflitti interistituzionali.

### Paragrafo 4

Chiede che la discussione sul futuro dell'Unione prevista nella Dichiarazione allegata all'atto

finale della Conferenza di Nizza tenga conto del futuro ruolo della politica agricola e rurale comune nel contesto dell'integrazione europea, nonché del contributo fornito dall'agricoltura in termini di protezione dell'ambiente e del paesaggio, occupazione, assetto territoriale, qualità e sicurezza degli alimenti; ritiene indispensabile che la nuova delimitazione delle competenze tra Unione europea e Stati membri che scaturirà da tale dibattito non vada a scapito del carattere sovranazionale di questa politica.

#### Paragrafo 5

Chiede che il Parlamento europeo e le sue commissioni competenti vengano coinvolti attivamente nel processo di dopo-Nizza che sta iniziando come pure nelle previste consultazioni sul nuovo trattato per l'Europa; chiede, per quanto concerne la procedura, che il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, la Commissione europea e i paesi candidati all'adesione avviino quanto prima possibile un dibattito sul futuro della UE nel quadro di una convenzione; segnala al riguardo che per quanto concerne i contenuti delle discussioni il Parlamento europeo deve precisare quanto più tempestivamente possibile ai propri interlocutori l'assoluta necessità di una sua codecisione integrale in tutte le materie attinenti all'agricoltura nonché di una revisione degli articoli 32-38 del trattato UE in direzione di una definizione adeguata ai tempi attuali di modello agricolo europeo.

#### Paragrafo 6

Reputa indispensabile che, tenuto conto dei diritti dei consumatori, dei produttori e del mondo rurale in generale, la prossima Conferenza intergovernativa includa l'adeguamento del titolo "Agricoltura" dei trattati (articoli da 32 a 38), in modo tale da garantire la salvaguardia del modello agricolo europeo nel quadro di un'Unione allargata, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997.

#### Paragrafo 7

Ritiene a tale proposito che ci si dovrà avvalere della prossima riforma dei trattati per sancire i principi di multifunzionalità, sostenibilità e precauzione, che costituiscono la base del modello agricolo europeo, e definire un quadro adeguato per garantire un sostegno specifico a favore dei piccoli agricoltori e dei beni e servizi di interesse pubblico forniti dall'attività agricola, che il mercato non è in grado, oggi come oggi, di remunerare.

#### Paragrafo 8

Ritiene necessaria, in tale prospettiva, la profonda ridefinizione del bilancio della PAC, di modo che lo sviluppo rurale possa convertirsi nel pilastro fondamentale e prioritario della

necessaria riforma della politica agricola.

#### Paragrafo 9

Chiede che, tramite la riforma dei trattati cui porterà la Conferenza intergovernativa del 2004, la procedura di codecisione e pieni poteri in materia di bilancio vengano applicati a tutti gli atti legislativi concernenti il settore agricolo, al fine di garantire e migliorare la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione, per avvicinarla ai cittadini degli Stati membri, come previsto esplicitamente dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione allegata all'atto finale della Conferenza di Nizza.



24 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA PESCA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatrice per parere: Brigitte Langenhagen

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 6 marzo 2001 la commissione per la pesca ha nominato relatrice per parere Brigitte Langenhagen.

Nelle riunioni del 21 marzo e 24 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Daniel Varela Suanzes-Carpegna (presidente), Rosa Miguélez Ramos e Hugues Martin (vicepresidenti), Brigitte Langenhagen (relatrice per parere), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (in sostituzione di Nigel Paul Farage, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (in sostituzione di Antonio Tajani), John Joseph McCartin (in sostituzione di Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant e Catherine Stihler.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Nella Conferenza intergovernativa che i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno tenuto a Nizza nel dicembre 2000 è stata concordata una serie di riforme importanti per il futuro dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda gli aspetti istituzionali che consentiranno il futuro ampliamento dell'Unione europea a nuovi Stati membri.

Il risultato di questa Conferenza intergovernativa è costituito dalle disposizioni che possono essere denominate "trattato di Nizza" testo che è stato firmato dai ministri degli Affari esteri degli Stati membri, il 26 febbraio 2001, e che è attualmente sottoposto a procedure di ratifica in tutti gli Stati membri.

La Conferenza intergovernativa di Nizza prevedeva un ordine del giorno limitato, incentrato nella necessaria riforma delle istituzioni comunitarie per fare fronte in modo soddisfacente al futuro ampliamento dell'Unione, rinviando ad un'altra occasione una riforma globale delle politiche comunitarie esistenti, una revisione del quadro normativo comunitario e del sistema di distribuzione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

In quest'ottica, il trattato di Nizza va visto semplicemente come un anello in più in un processo evolutivo della costruzione dell'Unione europea, processo dinamico in continua evoluzione dal trattato di Roma ai giorni nostri.

Data la situazione e tenuto conto del fatto che le questioni che sono state sollevate nel parere che la commissione per la pesca ha formulato prima della convocazione di questa Conferenza intergovernativa non sono state trattate nella Conferenza di Nizza, visto che le circostanze sono rimaste immutate, la commissione per la pesca mantiene le considerazioni espresse in detto parere<sup>1</sup>, affinché siano esaminate nel nuovo processo che sfocerà nella Conferenza intergovernativa prevista per il 2004, il cui primo atto preparatorio è costituito dal prossimo Consiglio europeo che si terrà a Göttenborg nel giugno di quest'anno. Le aspirazioni della commissione per la pesca in questa nuova fase costitutiva potrebbero riassumersi nel modo seguente:

### QUESTIONI FONDAMENTALI DA ESAMINARE NELLA PROSSIMA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 2004

#### A. Menzione specifica nei trattati istitutivi

E' opportuno che una delle poche politiche settoriali comunitarie esistenti goda di un trattamento più particolareggiato nei trattati istitutivi, poiché se in origine la pesca poteva considerarsi come un'appendice dell'agricoltura, oggi essa è una politica settoriale a sé stante, ampiamente sviluppata, per cui nel nuovo trattato si dovrebbe prevedere un titolo specifico "Pesca" in cui specificare gli obiettivi della politica comune della pesca e le procedure legislative da applicarsi per la sua attuazione.

---

<sup>1</sup> A5-018/2000.

## B. Procedura di decisione

Dato che la politica della pesca è uno dei settori economici realmente comunitari in cui il peso delle principali decisioni ricade sulle istituzioni dell'Unione, il Parlamento europeo, quale massimo rappresentante dei cittadini e nell'esercizio dei suoi poteri di controllo dell'esecutivo comunitario - sia che si tratti del Consiglio che della Commissione - nel sistema specifico istituzionale comunitario, ritiene che gli spetti una partecipazione più rilevante nella definizione delle principali questioni che riguardano questa politica rispetto a una semplice consultazione, come avviene attualmente.

La commissione per la pesca ritiene che, come regola generale, nelle questioni che riguardano le grandi linee di azione della politica comune della pesca e i regolamenti di base nei diversi settori, come l'organizzazione dei mercati, i principi di conservazione e di gestione delle risorse, il regime di controllo, le misure tecniche di conservazione e gli strumenti di politica strutturale, debba applicarsi la procedura di codecisione o una procedura analoga, da prevedere nelle future riforme dei trattati, che garantisca però al Parlamento un ruolo reale nella presa di decisioni in quegli atti giuridici che hanno carattere fondamentale.

## C. Accordi internazionali di pesca

All'inizio della precedente legislatura, il Parlamento si trovava di fronte a una politica di fatti compiuti: veniva consultato su un testo, generalmente un protocollo di rinnovo di un accordo precedente, che era stato negoziato unilateralmente dalla Commissione su mandato del Consiglio, e che spesso era già applicato in via provvisoria al momento in cui il testo del protocollo veniva trasmesso per consultazione al Parlamento, il cui parere rivestiva pertanto un carattere di mero atto formale.

Il 12 dicembre 1996 il Parlamento, la Commissione e il Consiglio hanno firmato una dichiarazione comune concernente il miglioramento dell'informazione dell'autorità di bilancio sugli accordi in materia di pesca<sup>1</sup>. Nel documento si stabilisce in particolare che la commissione informerà "periodicamente il Parlamento europeo, attraverso le sue commissioni parlamentari, circa la preparazione e l'andamento dei negoziati, comprese le implicazioni in materia di bilancio" e che "ogni trimestre la Commissione presenterà all'autorità di bilancio informazioni dettagliate sull'esecuzione degli accordi vigenti e sulle previsioni finanziarie per il resto dell'anno".

Il 5 luglio 2000 il Parlamento europeo e la Commissione hanno approvato un accordo quadro<sup>2</sup> che disciplina le relazioni tra le due istituzioni e il cui allegato II contiene "disposizioni sulla trasmissione al Parlamento europeo delle informazioni sugli accordi internazionali e sull'ampliamento e ruolo a tale riguardo del Parlamento europeo", che ribadiscono sostanzialmente le disposizioni convenute nel 1996.

---

<sup>1</sup> GU C 20 del 20.1.1997, pag. 109.

<sup>2</sup> C5-0349/2000.

In virtù di queste disposizioni, la commissione per la pesca ha ottenuto un considerevole miglioramento dell'informazione sugli aspetti finanziari degli accordi previsti nella dichiarazione, così come alcuni dati sull'utilizzazione dei diritti di pesca. La Commissione trasmette immediatamente in via ufficiosa il testo del protocollo di pesca, così come è stato concordato nel negoziato, nella lingua disponibile, il che consente al Parlamento di approvare il suo parere prima che venga effettuato il primo versamento del contributo finanziario previsto nello stesso.

Negli ultimi tempi questo meccanismo, che funzionava in modo soddisfacente, presenta numerosi problemi. Purtroppo, i recenti ritardi nell'adozione delle proposte legislative da parte della Commissione gettano delle ombre su questo miglioramento.

Per quanto riguarda l'influenza del Parlamento nel processo decisionale nell'ambito degli accordi internazionali, la nostra Istituzione è andata sviluppando un'intensa attività nella sfera giuridica e politica destinata ad ottenere l'obbligatorietà del parere conforme nell'adozione degli accordi internazionali di pesca quale meccanismo idoneo a ottenere avere una reale capacità decisionale nella conclusione degli stessi.

#### D. Organizzazioni internazionali

Un'altra questione riguardante l'azione esterna in materia di pesca, in cui il Parlamento si trova altresì in una situazione insoddisfacente, è il ruolo da esso svolto negli organismi internazionali di carattere regionale quali la Commissione generale di pesca del Mediterraneo (CGPM), l'Organizzazione della pesca nell'Atlantico nord-occidentale (NAFO), la Commissione internazionale per la conservazione di tonni dell'Atlantico (ICCAT), che occupano una posizione sempre più rilevante nella conservazione e nello sfruttamento razionale delle risorse ittiche a livello mondiale. L'accordo quadro tra il Parlamento europeo e la Commissione del 5 luglio 2000 ribadisce la posizione che figura nel codice di condotta del 15 maggio 1995, che si traduce in una maggiore informazione sull'evoluzione dei lavori e sulle decisioni che vengono adottate in questi importanti fori, decisioni che in molti casi vengono obbligatoriamente recepite nel diritto comunitario e condizionano la politica comune della pesca.

La Commissione agevola la partecipazione, in veste di osservatori, dei deputati del Parlamento europeo alle delegazioni di negoziazione dell'Unione per gli accordi multilaterali, tuttavia in nessun caso autorizza la partecipazione diretta dei deputati alle riunioni in cui vengono effettivamente negoziate le decisioni.

## CONCLUSIONI

La commissione per la pesca invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a tener conto nella sua relazione sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea e nei lavori preparatori per la prossima Conferenza intergovernativa dei seguenti

elementi:

1. il Parlamento deplora che nel trattato di Nizza non sia stato previsto un capitolo specifico dedicato alla pesca, tenuto conto dell'importanza e dello sviluppo di una delle poche politiche comuni dell'Unione, capitolo nel quale dovrebbero essere definiti i suoi obiettivi e principi nonché le procedure giuridiche per la sua regolamentazione;
2. la trasformazione del Parlamento da osservatore in vero protagonista nel processo decisionale esige una modifica delle procedure esistenti, cambiando la regola generale che prevede che la partecipazione del Parlamento in questo ambito sia basata sulla procedura di consultazione. È necessario contemplare altre procedure, come ad esempio l'attuale procedura di codecisione, in cui la nostra Istituzione svolga un ruolo di protagonista nell'adozione di decisioni fondamentali;
3. a tal fine, visto il processo avviato con la revisione della politica comune della pesca, sarebbe opportuno, a norma dell'articolo 308 del trattato, inserire la politica comune della pesca nella procedura di codecisione;
4. nell'ambito della politica internazionale della pesca è indispensabile rafforzare il ruolo del Parlamento esigendo la procedura del parere conforme per la conclusione di tutti gli accordi internazionali di pesca;
5. sarebbe necessario esaminare, insieme alla Commissione, le procedure idonee ad un'effettiva partecipazione dei deputati ai lavori degli organi di decisione in seno agli organismi internazionali di carattere regionale competenti in materia di pesca, e ai negoziati per gli accordi internazionali di pesca dell'Unione;
6. chiede che nelle discussioni preparatorie per una nuova CIG si tenga conto della politica comune della pesca con riferimento al ruolo del settore della pesca nella protezione dell'ambiente, nell'assetto regionale, al contributo del settore della pesca alla sicurezza alimentare e alla coesione economica e sociale delle regioni che dipendono della pesca; la separazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri non deve pregiudicare il carattere sopranazionale della politica comune della pesca.

25 aprile 2001

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ,  
L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatrice per parere: Barbara O'Toole

**PROCEDURA**

Nella riunione del 6 marzo 2001 la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport ha nominato relatrice per parere Barbara O'Toole.

Nelle riunioni del 10 aprile e 24-25 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 24 voti favorevoli, 3 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Vasco Graça Moura (presidente f.f.), Giorgio Ruffolo (vicepresidente), Ulpu Iivari (vicepresidente), Barbara O'Toole (relatrice per parere), Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (in sostituzione di Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (in sostituzione di Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (in sostituzione di Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (in sostituzione di Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (in sostituzione di Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell, Myrsini Zorba (in sostituzione di Phillip Whitehead).

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Il parere della commissione sulla relazione della commissione per gli affari costituzionali che era stata elaborata prima della conferenza intergovernativa<sup>1</sup> auspicava un ulteriore sviluppo dell'Unione europea in tutta una serie di settori. La vostra relatrice per parere è convinta dell'importanza di avanzare in questi settori se si vuole che l'ampliamento abbia successo; si è inoltre servita di quel parere come punto di partenza per preparare il parere della commissione sull'esito della conferenza intergovernativa, il progetto di trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea.

### **Informazione e comunicazione**

La commissione, ed invero anche il Parlamento nel suo insieme<sup>2</sup>, hanno continuamente richiamato l'attenzione sulla necessità di avviare una politica globale d'informazione e comunicazione basata sul pluralismo e il rispetto della diversità culturale e linguistica, per informare i cittadini europei su tutti gli aspetti dell'Unione. Una fruttuosa politica in questo settore darebbe impulso a un dibattito pubblico e informato sul futuro sviluppo dell'Unione e le sue politiche. Essa rafforzerebbe inoltre la credibilità democratica delle sue istituzioni e incoraggerebbe la partecipazione attiva alla vita politica che è una delle caratteristiche della democrazia: i giovani che spesso non si sentono attratti dalle politiche "istituzionali" convenzionali, costituiscono un gruppo mirato molto importante. Ai fini di una maggiore trasparenza e apertura, il Consiglio potrebbe fornire un buon esempio pubblicando integralmente gli atti relativi alle modalità con cui i singoli Stati membri votano e rendendo libero l'accesso alle sue riunioni. Dato che l'Unione fra breve si allargherà fino ad includere società che solo di recente sono emerse da decenni di totalitarismo, una maggiore trasparenza nell'Unione e lo sviluppo di un'effettiva politica dell'informazione e della comunicazione dovrebbero essere considerati come questioni urgenti.

### **Mezzi d'informazione**

L'articolo 157, paragrafo 3 del trattato di Amsterdam aveva stabilito che nel settore dell'industria, le decisioni fossero prese dal Consiglio a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento; il programma MEDIA PLUS è stato avviato sulla base di questa procedura. La CIG ha deciso di introdurre la procedura di codecisione in questo settore: è questa un'iniziativa da condividere in quanto mira alla responsabilità democratica in un settore importante dell'attività della commissione.

### **Cultura**

Nel suo parere del 1997 destinato alla commissione per gli affari costituzionali e riguardante il progetto del trattato di Amsterdam, la commissione ha deplorato il fatto che nel settore della cultura non fosse stata introdotta la votazione a maggioranza qualificata e previsto che il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio avrebbe ostacolato l'adozione di misure in questo settore<sup>3</sup>. Questa previsione nasceva dalla constatazione che il programma quadro Cultura 2000 era stato infine approvato con tante difficoltà. Dati questi precedenti, la commissione aveva chiesto ancora una volta nel suo parere sulla CIG 2000 di abbandonare l'unanimità per

---

<sup>1</sup> A5-0086/2000.

<sup>2</sup> Cfr. la recente risoluzione del Parlamento europeo sull'informazione e la strategia di comunicazione dell'UE (B5-0174/2001) e il processo verbale del 14 marzo 2001.

<sup>3</sup> A4-0347/1997.

la maggioranza qualificata in tale settore. È estremamente deplorabile il fatto che sia stato ignorato l'auspicio del Parlamento di emendare l'articolo 151, paragrafo 5 in modo da introdurre la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

### **Sport**

Malgrado il termine "sport" sia stato inserito nella denominazione ufficiale della commissione solo nel 1999, la commissione ha da lungo tempo considerato lo sport come una delle sue aree di competenza. La commissione ha sempre sottolineato l'importanza dello sport sotto il profilo della salute, dell'istruzione e dei rapporti sociali; ha inoltre chiesto ripetutamente l'introduzione di una base giuridica per rendere possibile l'azione comunitaria in questo settore; al riguardo va ricordato soprattutto il suo recente parere sulla conferenza intergovernativa per AFOC. Il trattato di Amsterdam comprendeva una dichiarazione sullo sport e il trattato di Nizza un allegato (per l'esattezza l'allegato IV) anch'esso sullo sport: purtroppo nessuno di questi due atti costituisce una base giuridica per l'azione comunitaria.

### **Istruzione**

L'articolo 149 del trattato non è stato modificato dalla conferenza intergovernativa e ciò è da deplorare. Un riferimento esplicito alla creazione di un'area educativa europea avrebbe sottolineato l'auspicabilità di introdurre punti di riferimento concordati per il confronto dei vari sistemi nazionali e regionali, la promozione degli scambi di esperienza e l'incoraggiamento della diffusione della migliore prassi.

### **Questioni istituzionali post-Nizza**

Il Parlamento europeo è l'unica istituzione dell'Unione ad essere eletta democraticamente. Esso ha quindi il diritto di svolgere un ruolo più che consultivo e di partecipare alle future conferenze intergovernative più pienamente di quanto sia stato in grado di fare prima del vertice di Nizza.

Il trattato di Nizza contiene una dichiarazione che anticipa un ampio e approfondito dibattito circa "il futuro sviluppo dell'Unione europea". La presidenza svedese e quella belga avvieranno i dibattiti in cui verranno consultati i parlamenti nazionali e le opinioni pubbliche di tutta l'Unione e in cui saranno coinvolti anche i paesi candidati. Una relazione sarà presentata al Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001 e il Consiglio europeo di Laeken che si svolgerà nel dicembre 2001 adatterà una dichiarazione sul prosieguo di questo processo. Uno dei quattro punti chiave da discutere è "l'introduzione e il monitoraggio di una demarcazione più precisa dei poteri tra l'Unione europea e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà".

Questo è un punto importante per la nostra commissione. Una demarcazione più chiara dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri renderebbe superflua l'unanimità decisionale in seno al Consiglio nel settore della politica culturale e eliminerebbe l'ostacolo principale che si frappone a una più energica politica culturale a livello europeo; allo stesso offrirebbe una garanzia costituzionale che le culture degli Stati membri siano rispettate. Infine, una demarcazione più netta dei poteri farebbe emergere un'area educativa genuinamente europea e nello stesso tempo riconoscerebbe e garantirebbe la responsabilità dei governi locali, regionali e nazionali per quanto riguarda i sistemi educativi a tali livelli.



Poiché è necessario apportare ulteriori modifiche alla struttura istituzionale dell'Unione per garantire il successo dell'ampliamento, è importante progredire in modo sostanziale in questo settore entro il 2003.

## CONCLUSIONI

La commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. ribadisce la sua convinzione che una politica europea in materia d'informazione e comunicazione basata sui principi del pluralismo, l'apertura e la diversità rafforzerebbe il dibattito e la consapevolezza pubblica – specie tra i giovani – dei benefici della cooperazione europea all'interno dell'UE; è convinto che le parole chiave della politica dell'informazione dell'UE debbano essere il decentramento e la coordinazione, anche per quanto riguarda l'informazione tra la Commissione e il Parlamento, la programmazione nonché l'utilizzazione ottimale delle tecnologie dell'informazione disponibili; continua a credere che una maggiore cooperazione tra l'UE e i paesi candidati nel settore della politica dell'informazione e delle comunicazioni contribuirebbe ad assicurare il successo ai futuri allargamenti; invita la Commissione a proporre un programma pluriennale d'informazione;
2. plaude all'estensione della votazione a maggioranza qualificata in particolare alle misure di sostegno dell'azione degli Stati membri nel settore industriale (articolo 157, paragrafo 3);
3. deplora che la votazione a maggioranza qualificata non si applichi in ogni settore in cui è prevista la procedura di codecisione; deplora il fatto che l'unanimità in seno al Consiglio continui ad essere applicata all'articolo 151, paragrafo 5 e chiede un'estensione della votazione a maggioranza qualificata per sostenere misure nel settore della cultura in ogni futura revisione del trattato;
4. ritiene che lo sport abbia una particolare importanza sotto il profilo educativo, della salute e sociale; deplora che sia stato ancora una volta ignorato il continuo appello ad includere nel trattato una base giuridica per l'azione comunitaria nel settore dello sport; chiede la posta in essere di una tale base in ogni futura revisione del trattato che riconosca e salvaguardi la specificità dello sport;
5. chiede la messa a punto di una politica comune della UE in materia di giovani atta a garantire che i problemi specifici dei giovani vengano affrontati in tutte le politiche comunitarie da parte di tutte le istituzioni;
6. chiede che in ogni futura revisione del trattato sia emendato l'articolo 149, paragrafo 2 in modo da includere un riferimento all'obiettivo di creare un'area educativa europea basata sull'introduzione di punti di riferimento concordati per il raffronto dei sistemi educativi, gli scambi di esperienza e la diffusione della miglior pratica;

7. deplora il carattere limitato del coinvolgimento del Parlamento nella conferenza intergovernativa che ha preceduto il trattato di Nizza e, al fine di raggiungere un approccio più pluralistico e inclusivo, rivendica un maggior ruolo del Parlamento nelle future conferenze intergovernative, sulla falsariga della convenzione per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
8. invita il Consiglio europeo a integrare nel trattato la Carta dei diritti fondamentali;
9. in vista dell'ampliamento dell'Unione europea, invita la Commissione a tenere conto dell'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali in tutte le politiche e i programmi dell'Unione europea, in particolare per quanto concerne i settori delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e le politiche audiovisiva, dell'istruzione, della cultura e dell'apprendimento linguistico;
10. plaude all'impegno contenuto nelle conclusioni del vertice di Nizza di operare una demarcazione più precisa dei poteri tra l'Unione europea e gli Stati membri in linea con il principio di sussidiarietà; invita il Consiglio e la Commissione a incoraggiare una discussione di ampio respiro sugli obiettivi dell'Unione europea come previsto all'Allegato IV al trattato di Nizza, colla partecipazione di tutti i cittadini degli Stati membri e dei paesi candidati; auspica progressi sostanziali per il raggiungimento di questo obiettivo entro il 2003;
11. chiede, come complemento per un'efficace strategia in materia d'informazione e comunicazione e in linea con l'impegno dell'Unione a massimizzare l'apertura e la trasparenza, la fine della segretezza che circonda la votazione in seno al Consiglio e il pubblico accesso alle riunioni del Consiglio.

24 aprile 2001

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
2001/2022(INI)

Relatore per parere: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 febbraio 2001 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha nominato relatore per parere Rodi Kratsa-Tsagaropoulou.

Nelle riunioni del 9 e 24 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Maj Britt Theorin (presidente), Anne E.M. Van Lancker (vicepresidente), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (relatore per parere), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (in sostituzione di Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Kläß, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques e Sabine Zissener.

## CONCLUSIONI

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

### Trattato di Nizza

1. si complimenta per la possibilità data al Consiglio, in virtù dell'articolo 13, di adottare a maggioranza qualificata, secondo la procedura di cui all'articolo 251, misure di incoraggiamento comunitarie, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, per sostenerne le azioni volte a combattere qualsiasi discriminazione basata soprattutto sul sesso;
2. deplora che non sia stato apportato alcun miglioramento agli articoli 137 e 141 per quanto riguarda la parità tra uomini e donne a proposito di tutti i soggetti del mercato del lavoro e che a tale parità non sia stata garantita una base giuridica che vada precisamente al di là del settore dell'occupazione (partecipazione equilibrata delle donne all'iter decisionale, conciliazione della vita familiare con quella professionale);
3. deplora altresì che non sia stata operata alcuna chiarificazione, molto necessaria sul piano giuridico, delle implicazioni in materia di parità tra uomini e donne contenute negli articoli 2 e 3 del trattato; ritiene che durante tutto il periodo post Nizza e in occasione della preparazione della prossima Conferenza intergovernativa del 2004, si debba prendere in considerazione anche la questione della parità fra uomo e donna e venga infine prevista la base giuridica appropriata;
4. accoglie favorevolmente l'inserimento nel trattato dell'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), ma fa osservare nel contempo che è necessario integrare l'articolo 29 e l'articolo 31, lettera e), per quanto concerne l'azione di questo nuovo organismo intergovernativo ai fini del perseguimento del crimine organizzato che colpisce principalmente le donne;

### Carta dei diritti fondamentali

5. si compiace per l'articolo 21 della Carta che vieta qualsiasi discriminazione basata, tra l'altro, sul sesso, la razza e le origini e per l'articolo 23 che prevede che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i settori; deplora che il principio della parità in tema di diritti politici, civili e sociali tra uomini e donne non sia esplicitamente citato come un obbligo di promuovere attivamente la parità tra i sessi; ritiene per tale motivo che sia necessario migliorare ulteriormente la Carta prima che essa venga integrata, nella sua forma definitiva, nei trattati;

6. deplora che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non sia stata integrata nei trattati e ritiene indispensabile introdurvela affinché possa produrre pienamente i suoi effetti giuridici; ritiene necessario, rispetto al diritto delle donne e alla parità di opportunità, conferire alla Carta pieni effetti giuridici; ritiene a tale riguardo che la Conferenza intergovernativa del 2004 debba essere un'occasione per riesaminare tale questione;
7. invita tutti gli Stati membri dell'Unione europea a: a) applicare l'impegno risoluto del Parlamento europeo e della Commissione europea di considerare la Carta come un riferimento obbligatorio di ogni loro atto legislativo (effetti normativi) e b) seguire la prassi dei tribunali costituzionali di taluni Stati membri di considerare la Carta come parametro di riferimento (effetti giurisdizionali); auspica d'altro canto che la Corte di giustizia delle Comunità europee tenga conto del contenuto e delle disposizioni della Carta nel quadro delle sue competenze giurisdizionali e del loro esercizio;
8. reputa indispensabile che la Presidenza svedese crei direttamente occasioni concrete per un dibattito pubblico aperto, come è tenuta a fare ai sensi della Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione;

#### **Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea**

9. ritiene indispensabile precisare in modo chiaro ed esatto i mezzi e le maniere della partecipazione dell'opinione pubblica e della società civile, come pure dei parlamenti – nazionali ed europeo – alla preparazione della prossima CIG e in occasione delle future Conferenze intergovernative, in tutte le fasi del processo, come previsto dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea; chiede che in tale quadro siano garantite una partecipazione equilibrata di uomini e donne, nonché dell'inclusione di reti rappresentative delle organizzazioni di donne dell'Unione europea e dei paesi candidati all'adesione;
10. sottolinea infine che durante il processo di preparazione della Conferenza intergovernativa del 2004 sarà necessario realizzare campagne di sensibilizzazione e di informazione rivolte in particolar modo alle donne

17 aprile 2001

## **COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea  
(2001/2022(INI))

Relatore per parere: Eurig Wyn

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 6 marzo 2001 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Eurig Wyn.

Nelle riunioni del 21 marzo 2001, del 10 e 11 aprile 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 9 voti favorevoli e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vicepresidente); Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez e Christian Ulrik von Boetticher.

## **BREVE GIUSTIFICAZIONE**

### **Introduzione**

Il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Codificando il diritto di petizione il trattato segnava la nascita della cittadinanza europea con diritti e doveri chiaramente definiti. All'epoca però nessuna garanzia specifica dei diritti fondamentali era associata alla cittadinanza dell'Unione. Il trattato di Amsterdam ha modificato il trattato sull'Unione europea. Questo processo di continuo sviluppo verso la cittadinanza europea è culminato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza nel dicembre 2000.

### **La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea**

La Carta è stata redatta da una convenzione formata da rappresentanti dei capi di governo, da membri dei Parlamenti nazionali, da deputati al Parlamento europeo e dalla Commissione. Il Parlamento ha approvato la Carta, fatto che è stato solennemente proclamato dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione in occasione del Consiglio europeo di Nizza, dove è stata salutata come documento che stabilisce le basi di un'Unione europea fondata su valori comuni e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Alcuni dei suoi principi, come i nuovi diritti relativi alla bioetica, all'ambiente, alla protezione dei dati, vanno al di là di quelli contenuti nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Il divieto esplicito di discriminazione e l'affermazione della diversità culturale riveste un'importanza specifica nel contesto multiculturale dell'UE.

La questione che si pone ormai è la seguente: che dovremmo fare della Carta e in che modo essa inciderà sui cittadini dell'Europa e sulla cittadinanza europea. Il Parlamento è favorevole ad inserire la Carta nel trattato. Che essa sia integrata o meno, l'approvazione della Carta funge "da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori - Stati membri, Istituzioni, persone fisiche e giuridiche - della scena comunitaria" (conclusioni dell'Avvocato generale Antonio Tizzano nella causa C-173/99, paragrafo 28). Il relatore ritiene che la commissione per le petizioni dovrebbe poter riferirsi alla Carta quando decide se una petizione rientra nell'ambito di attività e nell'interpretazione del diritto comunitario.

### **La Carta e la cittadinanza Europea**

Il diritto di petizione al Parlamento europeo è espressione della cittadinanza europea. E' un diritto cui hanno pari accesso tutti i cittadini dell'Unione. La chiarificazione dello status costituzionale della Carta riveste la massima importanza per i cittadini dell'Unione europea, per interessarli alle questioni che li riguardano. Una Carta con una chiara base costituzionale incrementerebbe la legittimità e l'importanza delle istituzioni europee agli occhi dei cittadini europei. La chiarificazione dello status della Carta è inoltre importante per quanto riguarda l'ampliamento. Uno svariato numero di petizioni che ci pervengono riguardano la discriminazione, spesso sulla base della nazionalità, della razza, del sesso, della lingua ecc. Considerati i problemi connessi ai diritti delle minoranze nei paesi candidati, sin dalla data di adesione questi nuovi cittadini europei dovrebbero avere il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo su questioni legate alla discriminazione, facendo riferimento alla Carta.

Il diritto di petizione al Parlamento europeo con riferimento alla Carta è quindi indispensabile per una effettiva cittadinanza europea.

## CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

- A. considerando che l'Unione deve definirsi, sull'esempio dei suoi Stati membri, come una "Comunità di diritto",
- B. considerando che, se si vuole che l'Unione abbia una costituzione completa, scritta e formale comprendente una serie chiara e ordinata di principi fondamentali, grande importanza deve essere attribuita ai diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali
  1. si compiace della Carta sui diritti fondamentali, firmata e proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza, ma deplora la mancanza di unanimità in sede Consiglio nel fornire alla Carta uno status costituzionale chiaro,
  2. ritiene che l'Unione non possa basarsi esclusivamente su considerazioni di mero carattere economico. Essa deve essere ancorata a diritti fondamentali e a diritti dell'uomo affinché tutti i cittadini beneficino dell'integrazione europea,
  3. sottolinea l'importanza del diritto di petizione al Parlamento europeo per problemi attinenti ai diritti fondamentali e in particolare alla discriminazione facendo riferimento alla Carta e che, quindi, i cittadini dei nuovi Stati membri dispongano di questo diritto sin dalla data di adesione;
  4. ritiene che il diritto di petizione al Parlamento europeo, l'istituzione che rappresenta i cittadini d'Europa, facendo riferimento alla Carta, costituisca un passo essenziale verso la realizzazione di un'autentica cittadinanza europea.
  5. ritiene che l'importanza di un dibattito a livello nazionale e regionale sul processo post-Nizza che coinvolga direttamente i cittadini europei vada riconosciuta dalla Commissione nel contesto della sua strategia in materia di comunicazione.