

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XII  
N. 165

## RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 1995

### Risoluzione

sui progressi compiuti nel 1995 nell'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni conformemente al titolo VI del trattato sull'Unione europea

*Annunziata il 24 gennaio 1996*

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'articolo K 6 del trattato sull'Unione europea,

visto l'articolo 94, paragrafo 2, del proprio regolamento,

viste le proprie risoluzioni del 13 dicembre 1994 sui progressi compiuti nel 1994 nell'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni conformemente al titolo VI del trattato sull'Unione europea (1), del 21 settembre 1995 sulla comunicazione della

Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo (2) e del 22 settembre 1995 sul progetto di risoluzione del Consiglio sull'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea a fini di studio nel progetto di risoluzione del Consiglio concernente le limitazioni all'ammissione di cittadini di paesi terzi negli Stati membri ai fini dell'esercizio di un'attività professionale indipendente e sul progetto di conclusioni del Consiglio sull'allestimento e lo sviluppo del Centro di informazione, di riflessione e di

(1) G.U. C 18 del 23 gennaio 1995, pag. 39.

(2) Processo verbale della seduta in tale data, parte II, punto 6.

scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione (CIR-SFI) (3).

A. considerando che l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico e rispetta i diritti fondamentali e l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si basano sui principi democratici,

B. considerando che le convenzioni intergovernative hanno chiaramente mostrato le lacune che presentano in quanto strumento per la promozione dell'integrazione europea nei settori della giustizia e degli affari interni,

C. considerando che le convenzioni e le altre decisioni del Consiglio che vengono interpretate in modo diverso nei singoli Stati membri mettono in dubbio lo stato di diritto e che è nell'interesse degli Stati membri democratici disporre di un'interpretazione comune di tali convenzioni e altri testi per prevenire a principi fondamentali comuni,

D. considerando che la Presidenza e la Commissione devono informarlo regolarmente in merito alle attività svolte in questi settori conformemente all'articolo K. 6, primo comma del trattato UE e che la Presidenza deve consultarlo sui principali aspetti dell'attività in questi settori e adoperarsi « affinché le opinioni del Parlamento europeo siano tenute in debito conto », come recita l'articolo K. 6, secondo comma, dello stesso trattato,

E. considerando che l'assenza di misure compensative e la lentezza del relativo processo decisionale non possono essere adottate per giustificare l'incompleta realizzazione dell'abolizione dei controlli alle frontiere; ricordando che l'articolo 7 A del trattato CE prevede la libera circolazione delle persone entro il 31 dicembre 1992, per cui si rivela necessario apportare miglioramenti in tale settore onde realizzare gli obiettivi concordati,

(3) Processo verbale della seduta in tale data, parte II, punti 8 a), b) e c).

F. considerando che occorre riaffermare il principio che la libera circolazione delle persone include anche i cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione e che la sua realizzazione, al pari delle misure compensative che essa implica, rientra nel primo pilastro,

G. considerando che il Consiglio ha adottato, nell'ambito del terzo pilastro, le seguenti decisioni, che segnano un aumento sensibile delle decisioni prese rispetto al 1994:

Azione comune n. 95/73/GAI in merito all'Unità antidroga Europol;

Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione;

Risoluzione sulle garanzie minime che devono essere previste quanto alle procedure in materia di richieste d'asilo (doc. 5354/94 ASIMM 70);

Convenzione Europol;

Convenzione « sistema d'informazione doganale »;

Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità;

Azione comune in materia di bilancio;

Risoluzione sulla ripartizione degli oneri relativi all'accoglienza e al soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati;

Conclusioni su una procedura di allarme e di urgenza per la ripartizione degli oneri relativi all'accoglienza e al soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati;

Convenzione relativa alle procedure di insolvenza;

Regolamento interno del Consiglio di amministrazione Europol;

Risoluzione relativa alla protezione dei testimoni nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata internazionale;

Due accordi di principio sulle azioni comuni:

definizione del termine « profugo »;  
transito aeroportuale;

Un accordo di principio su una risoluzione relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi residenti da lungo tempo nell'Unione europea;

Dichiarazione della Gomera sul terrorismo;

Accordo in base al quale gli atti e i trattati adottati in materia di asilo e di immigrazione devono essere pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee;

e considerando che i lavori del Consiglio GAI del 23 novembre 1995 riflettono la manifesta volontà della Presidenza di progredire verso l'obiettivo di uno spazio giudiziario civile europeo e di assicurare una maggiore trasparenza degli atti del Consiglio,

H. deluso per i risultati del Consiglio GAI del 23 novembre 1995, nel quale non è stata adottata l'azione comune contro il razzismo e la xenofobia, e dalla posizione comune adottata sulla definizione del concetto di « profugo », che restringe il campo di applicazione della convenzione di Ginevra in quanto si riconoscono come tali soltanto coloro che sono perseguitati da autorità statali,

I. considerando che i problemi incontrati nell'applicazione della Convenzione di Schengen dimostrano che il meccanismo puramente intergovernativo è del tutto insoddisfacente e deve essere sostituito da un diverso meccanismo più vincolante e democratico,

J. considerando che il Consiglio esamina i propri documenti in segreto e che il 19 ottobre 1995 il Tribunale di primo grado ha annullato una decisione con la quale il Consiglio rifiutava l'accesso ai propri documenti, per cui ora, come richiesto dal Presidente del Parlamento europeo, il Consiglio deve agire per garantire la pubblicità dei lavori, come si addice al legislatore o al colegislatore in una democrazia,

K. considerando sorprendente che, nell'ambito del titolo VI, il Consiglio mantenga segrete per il Parlamento europeo

proposte di posizioni comuni, di azioni comuni, di convenzioni e di eventuali misure di applicazione sulle quali il Parlamento europeo deve essere consultato ai sensi dell'articolo K. 6,

L. considerando che l'applicazione dell'articolo K. 9 richiede l'unanimità,

1. constata che l'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni presenta oggi gli stessi problemi e le stesse lacune già sottolineate nella succitata risoluzione del 13 dicembre 1994;

2. ritiene che l'evidente debolezza del terzo pilastro derivi dai seguenti fattori:

mancanza, al titolo VI del trattato UE, di chiari obiettivi politici;

discutibile ripartizione di competenze tra la Comunità (primo pilastro), la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (terzo pilastro) e gli Stati membri;

esigenza dell'unanimità, che conduce a un blocco comporta decisioni di minima, ridotte cioè al minimo comun denominatore delle legislazioni dei diversi Stati membri;

strumenti previsti all'articolo K. 3: controversie in merito al carattere vincolante o meno delle posizioni e azioni comuni, mole e complessità delle convenzioni;

interpretazione restrittiva della cooperazione intergovernativa da parte del Consiglio e di alcuni Stati membri e dalla loro volontà di perpetuare le prassi intergovernative;

mancanza di controllo giuridico adeguato da parte della Corte di giustizia;

mancanza di volontà degli Stati membri di utilizzare tutte le risorse del titolo VI, cioè gli articoli K. 3 e K. 4 (possibilità in alcuni casi di ricorrere al voto a maggioranza qualificata e di prevedere la competenza della Corte di giustizia) e l'articolo K. 9;

3. constata che a nessuna delle raccomandazioni da esso rivolte al Consiglio nella risoluzione del 13 dicembre 1994 è stato dato seguito e si chiede pertanto che cosa significhi per il Consiglio adoperarsi « affinché le opinioni del Parlamento europeo siano tenute in debito conto »;

4. constata e deplora in particolare che le varie Presidenze, dandone un'interpretazione troppo rigida, non abbiano rispettato alcuni obblighi imposti dall'articolo K. 6 del trattato UE, e precisamente:

l'obbligo di informare regolarmente il Parlamento, conformemente al primo comma, cioè in pratica di trasmettere informazioni regolari alla sua commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni; tali informazioni, quanto alla forma e al contenuto, devono essere conformi al ruolo istituzionale che spetta al Parlamento;

l'obbligo di consultare il Parlamento;

l'obbligo di tenere in debito conto le opinioni del Parlamento;

chiede pertanto al Consiglio e alla Commissione di riprendere quanto prima i negoziati con il Parlamento per una corretta applicazione dell'articolo K. 6;

5. ritiene del tutto inammissibile che il Consiglio incrementi il deficit democratico nell'Unione non comunicando in tempo al Parlamento i suoi ordini del giorno e i documenti figuranti nel dossier ed esige pertanto dal Consiglio che si attenga a una prassi conforme allo spirito dei trattati;

6. non ritiene che la presenza del Presidente in carica del Consiglio alla commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni abbia consentito l'esercizio di un effettivo controllo parlamentare né instaurata una prassi trasparente e democratica per tutta una serie di questioni che riguardano direttamente i diritti fondamentali dei cittadini;

7. ribadisce le sue critiche quanto alla mancanza di trasparenza, di controllo democratico e giurisdizionale sulle decisioni

prese a livello di Consiglio, manifesta la sua inquietudine in merito al rispetto delle libertà individuali e delle garanzie di tutela giuridica del cittadino nei settori che rientrano nel terzo pilastro e deplora la crescente mancanza di trasparenza derivante dal fatto che le decisioni del Consiglio in materia di giustizia e di affari interni non sono state quasi mai pubblicate nella Gazzetta Ufficiale;

8. ritiene inaccettabile il fatto che la maggior parte delle decisioni del Consiglio gli siano state trasmesse dopo essere state adottate e chiede insistentemente al Consiglio di modificare in futuro questo modo di fare;

9. ribadisce le sue critiche sulla prassi del Consiglio di adottare risoluzioni, raccomandazioni, conclusioni e dichiarazioni, strumenti questi non citati nel titolo VI del trattato UE e per di più non pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, ed è dell'opinione che se tale prassi non verrà abbandonata a beneficio di una maggiore cooperazione con il Parlamento il Consiglio costruirà di fatto uno spazio di « non diritto » inaccettabile dal punto di vista democratico;

10. ricorda che il titolo VI del trattato UE si iscrive, « fatte salve le competenze della Comunità europea », come complemento di queste ultime e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e ritiene che le incertezze giuridiche quanto alla linea di demarcazione fra le competenze del primo e del terzo pilastro siano fonte di gravi difficoltà e di ambiguità;

11. ritiene, come lo scorso anno, che occorra passare all'applicazione dell'articolo K.9 del trattato UE, segnatamente per quanto riguarda l'asilo e l'immigrazione, e invita pertanto la Commissione a presentare proposte in tal senso;

12. ritiene che, qualora i veti nazionali blocchino il trasferimento della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni dal terzo al primo pilastro, il Consiglio dovrebbe essere disposto ad accettare altre soluzioni per realizzare un

contesto giuridico diverso al fine di rafforzare nell'Unione europea la cooperazione in materia;

13. deplora di non essere stato consultato dal Consiglio prima che esso deliberasse in merito alla Convenzione Europol, che costituisce uno dei « principali aspetti dell'attività » ai sensi dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato dell'Unione, così come deplora che la Presidenza abbia ommesso di tenere nel debito conto le opinioni del Parlamento;

14. deplora che, nell'ambito di Europol, non si sia potuto decidere in merito alla partecipazione della Corte di giustizia e ritiene che gli Stati membri che in sede di Consiglio si sono rifiutati di attribuire un ruolo alla Corte di giustizia si siano dimostrati troppo timorosi e rischino di essere accusati di voler sottrarre i servizi di polizia a un controllo giudiziario adeguato;

15. ribadisce che le sfide cui l'Unione europea deve far fronte, per esempio garantire una maggiore sicurezza interna e gestire le crescenti pressioni migratorie, devono essere gestite dal Consiglio in modo da tutelare i diritti umani di coloro che vivono nell'Unione europea senza ledere le garanzie individuali e che è necessario porre immediatamente rimedio a qualunque carenza riscontrata;

16. constata che, in mancanza di un ruolo di peso della Commissione, la Presidenza del Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio dispongono di un eccessivo margine di manovra, che può paralizzare il progresso nei settori di cui al titolo VI e favorire interessi puramente nazionali;

17. chiede alla Commissione di ristrutturare i suoi servizi e gli stanziamenti a essi destinati in modo da poter dar prova di maggiore efficacia nell'informazione del Parlamento e di esercitare più attivamente il diritto di iniziativa esplicitamente attribuite dal trattato, anche ai fini dell'elaborazione e dell'esecuzione del bilancio;

18. ribadisce le sue inquietudini quanto all'esistenza nell'ambito del Consiglio di strutture permanenti composte da esperti degli Stati membri (CIREA, CIREFI, ...), che fanno aumentare la mancanza di controllo democratico in seno all'Unione i cui lavori rischiano di sovrapporsi a quelli già svolti dalla Commissione; chiede al Consiglio di modificare dette strutture conformemente alle summenzionate risoluzioni del 21 e 22 settembre 1995;

19. deplora che le aspettative dei cittadini siano state ampiamente deluse in un settore così delicato ai fini delle libertà individuali e così importante in vista di una vera e propria cittadinanza europea;

20. ribadisce l'auspicio che la Conferenza intergovernativa del 1996 apporti al trattato le modifiche necessarie per rimediare a tali carenze;

21. invita il Consiglio a non rinviare il rafforzamento necessario e urgente del terzo pilastro fino alla Conferenza intergovernativa ma a procedere sin d'ora, previo un approfondito dibattito al suo interno, alla formulazione di obiettivi vincolanti e di interessi politici comuni, sì da poter progredire verso il raggiungimento degli obiettivi generali del trattato UE;

22. ribadisce la sua richiesta al Consiglio e alla Commissione di redigere ogni anno, in tempo utile, una relazione dettagliata sulle decisioni prese dal Consiglio sulle azioni e iniziative future, nonché sulle modalità secondo le quali la Presidenza ha tenuto in debito conto le opinioni espresse dal Parlamento nella risoluzione approvata a conclusione del dibattito annuale dell'anno precedente; siffatta relazione è indispensabile affinché il Parlamento europeo possa partecipare attivamente al controllo e alla progettazione delle azioni in materia di terzo pilastro e possa verificare in che misura le proprie opinioni sono state prese in considerazione;

23. non può accettare la mancata adozione dell'azione comune contro il razzi-

simo e la xenofobia nonché la definizione restrittiva del concetto di « profugo » e pertanto chiede al Consiglio europeo di Madrid di procedere all'adozione della suddetta azione comune e di dare un'interpretazione della nozione di profugo più concorde con l'obiettivo di tutela della Convenzione di Ginevra;

24. chiede al Consiglio di prendere i provvedimenti necessari a garantire che i Ministeri degli interni e della giustizia degli Stati membri cooperino su base più regolare ed efficace al fine di promuovere soluzioni comuni ai problemi comuni;

25. accoglie favorevolmente la cooperazione del Consiglio e della Commissione con paesi terzi in settori particolarmente

importanti quali la criminalità internazionale, il traffico di droga, imprese criminali e terrorismo; fa rilevare che per far fronte a tali problemi l'Unione deve organizzarsi in maniera più efficace, tra l'altro provvedendo a una consultazione adeguata del Parlamento europeo conformemente all'articolo K.6;

26. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato economico e sociale nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

NICOLE FONTAINE  
*Vicepresidente*