

Doc. XVI
n. 12

RELAZIONE

DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BEDIN)

SU

**IL CONSIGLIO EUROPEO DI HELSINKI E LA
CONFERENZA INTERGOVERNATIVA SULLE RIFORME
ISTITUZIONALI**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1999

*a conclusione di una procedura d'esame della materia,
svolta, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento,
nella seduta del 2 dicembre 1999*

ONOREVOLI SENATORI. – La Giunta per gli affari delle Comunità europee lo scorso 20 maggio ha presentato all'Assemblea una Relazione, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, su «Legittimità democratica e riforma delle istituzioni dell'Unione europea» (*Doc. XVI, n. 9*), redatta dal senatore Tapparo sulla base del mandato conferitogli dalla Giunta stessa il 29 aprile 1999.

1. Tale relazione è stata esaminata dall'Assemblea lo scorso 16 settembre, unitamente con il disegno di legge comunitaria 1999 (A.S. n. 4057) e con la Relazione della Giunta per gli affari delle Comunità europee concernente la Relazione del Governo sulla partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario (*Doc. LXXXVII, n. 6-A*).

2. Il paragrafo 14 della suddetta relazione del senatore Tapparo, in particolare, rileva che: «appare evidente che una soluzione adeguata al problema del “deficit di democrazia” deve essere preceduta da una definitiva soluzione politica al tipo di Europa che si vuole avere, un'unione di Stati o una struttura federalistica; la determinazione del modello definito di Unione europea appare ormai necessaria per passare dalla prevalente unità economica a quella più generale politica, tenendo conto che la guerra nell'ex-Iugoslavia mette in evidenza i limiti della sua operatività internazionale; anche senza superare definitivamente questa mancanza di una scelta di fondo, l'allargamento dell'Unione pone forti problemi di rappresentanza e rappresentatività alle istituzioni, in particolare alla Commissione, e che, in-

fatti, per quest'ultima si impongono soluzioni innovative, anche con l'allargamento previsto dall'Agenda 2000 e l'introduzione della figura dei vice commissari; in questo contesto sarebbe molto importante l'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo oppure una “indicazione” del Presidente in occasione delle elezioni europee; il Consiglio non è adeguatamente equilibrato sul piano della sua rappresentatività, tenendo conto che la ponderazione dei pesi degli Stati membri e la generalizzazione del voto a maggioranza potrebbero aprire problemi nel rapporto con i cittadini di quei Paesi che per la loro dimensione verrebbero potenzialmente a sentirsi non adeguatamente tutelati nei propri diritti ed interessi; occorre evitare che nella ricerca di un maggiore grado di democrazia nelle istituzioni europee e, soprattutto, nella formazione delle decisioni e delle leggi prevalga una logica puramente formale; ridurre il “deficit di democrazia” significa avere possibilità sostanziali per i cittadini, con un chiaro e direttamente percepito meccanismo di rappresentanza, di poter incidere concretamente nelle piccole e anche nelle grandi questioni, su temi quali, ad esempio, la sicurezza comune e le politiche per l'occupazione; sui nodi suddetti, tenendo conto della situazione particolarmente problematica, è quindi opportuno che il Parlamento concentri nei prossimi mesi la propria attenzione, onde partecipare fattivamente alla ripresa del cammino della costruzione istituzionale europea; maturi appaiono i tempi, salvo una soluzione “costituente”, per l'inserimento nei Trattati di principi costituzionali che enuncino i diritti fondamentali dei

cittadini europei e i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione e che una dichiarazione solenne allegata ai Trattati non pare sufficiente a rispondere a questa esigenza, rilevante per l'unità politica dell'Europa».

3. La stessa Relazione proponeva pertanto all'Assemblea di invitare il Governo a:

«a) proseguire le iniziative volte a ridare slancio alle riforme istituzionali indispensabili per garantire l'operatività e l'efficacia dell'Unione nella prospettiva dell'allargamento, con particolare riguardo alla composizione della Commissione, alla riponderazione del voto nel Consiglio e all'estensione dell'applicazione del voto a maggioranza qualificata;

b) promuovere nell'ambito della prossima Conferenza intergovernativa l'adozione delle riforme istituzionali necessarie per riavvicinare anche sul piano formale l'Unione ai cittadini, attraverso l'inclusione nei Trattati di una sezione espressamente dedicata alla tutela dei diritti fondamentali, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo, soprattutto in relazione all'investitura democratica dell'Esecutivo, garantendo l'applicazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e trasparenza della legislazione comunitaria, anche attraverso la definizione della gerarchia delle fonti comunitarie, e modificando le norme sulla revisione dei Trattati in modo tale da prevedere un coinvolgimento più incisivo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali;

c) assicurare, nel corso del negoziato sulla revisione dei trattati, il consolidamento della legittimità sostanziale dell'Unione attraverso lo sviluppo della sua capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini europei, con particolare riferimento alla necessità di realizzare un'efficace politica economica, fiscale ed occupazionale comune e un'incisiva politica estera, di sicurezza e di difesa, anche attraverso uno specifico e sufficientemente rapido processo di integrazione tra l'Unione e l'UEO».

4. Il tema delle prospettive di riforma delle istituzioni comunitarie è stato successivamente approfondito dalla Giunta in occasione della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (CO-SAC), di Helsinki, dell'11 e 12 ottobre 1999, e dell'audizione del sottosegretario Ranieri del 30 settembre 1999.

5. La preparazione della Conferenza intergovernativa (CIG), che si rende indispensabile per conferire maggiore efficienza ed efficacia ai meccanismi istituzionali dell'Unione nella prospettiva dell'allargamento, è stata discussa nel Consiglio europeo di Colonia dello scorso giugno, che ha stabilito di definirne il mandato in occasione del vertice di Helsinki del prossimo dicembre, ne ha fissato l'avvio nel marzo del 2000, durante la Presidenza portoghese, e la conclusione entro il successivo dicembre, nel corso della Presidenza francese. In merito al mandato è emerso un generale consenso sull'esigenza di affrontare i tre nodi lasciati irrisolti dal Trattato di Amsterdam: composizione della Commissione europea, riponderazione dei voti nel Consiglio ed estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio.

6. Il Consiglio europeo di Colonia non ha tuttavia escluso la possibilità di affrontare anche altri aspetti anche se, al momento, la prospettiva di una Conferenza che affronti una gamma più ampia di problemi istituzionali, fortemente sostenuta dall'Italia, non appare maggioritaria. La nuova Commissione europea, da parte sua, avendo tempestivamente affidato l'incarico di svolgere uno studio di approfondimento a tre "saggi" - l'ex-Presidente del Consiglio belga, Dehaene, l'ex-Presidente della Repubblica tedesco, von Weizsäcker, e l'ex-Ministro britannico, Lord Simon - ha dimostrato l'impegno che intende porre sull'argomento anche se non ha ancora maturato delle proposte specifiche. Nel discorso pronunciato in occasione del voto da parte del Parlamento europeo il presidente Prodi ha tuttavia già enunciato alcune indicazioni

sull'esigenza di un processo di riforma approfondito.

7. Nella dichiarazione resa il 1° dicembre al Parlamento europeo, il Presidente Romano Prodi ha inoltre evidenziato il crescente consenso che si manifesta sulle riforme necessarie. Tra queste figurano anzitutto le questioni specificamente citate ad Amsterdam, vale a dire il numero dei Commissari, la rappresentanza degli Stati membri in seno al Consiglio e l'estensione delle votazioni a maggioranza qualificata, aspetti in ogni caso intimamente collegati. In secondo luogo ci sono le questioni che ne derivano, tra le quali figurano l'allargamento - che si ripercuoterà su tutte le altre istituzioni e su tutti gli altri organismi europei, quali la Corte di giustizia e, senza dubbio, l'Assemblea di Strasburgo la quale, via via che aderiranno nuovi Stati membri, dovrà prepararsi ad accogliere fino a 700 rappresentanti - e l'estensione della procedura di codecisione alla legislazione rispetto alla quale è già stata estesa la votazione a maggioranza qualificata.

8. Si deve esprimere peraltro apprezzamento per il fatto che nel contributo sulla revisione dei Trattati presentato dalla Commissione europea lo scorso 10 novembre venga evidenziata l'importanza del dialogo con i Parlamenti nazionali, opportuna puntualizzazione cui la Giunta ritiene di aver dato il proprio apporto con l'incontro svolto da parte di una sua delegazione con il Presidente Prodi lo scorso 25 ottobre a Bruxelles.

9. Il Parlamento europeo ha a sua volta preso posizione sottolineando l'esigenza di un suo più stretto coinvolgimento nel processo di revisione istituzionale. Nella risoluzione approvata il 18 novembre scorso esso chiede, tra l'altro, «che la CIG affronti una riforma istituzionale adattando la composizione, la funzione, la cooperazione e l'organizzazione delle istituzioni al fine di rafforzarne il carattere democratico e, così facendo, l'efficacia, e di far fronte all'aumento dei membri dell'Unione», rileva

«che l'impatto dell'ampliamento non si limiterà alla sola Commissione, ma interesserà anche le altre istituzioni e organi, in particolare il Consiglio e il Consiglio europeo» e chiede «che la prossima CIG esamini la questione della composizione, del funzionamento e delle competenze della Corte di giustizia, del Tribunale di primo grado, della Corte dei Conti, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, come pure le implicazioni di queste scelte per il futuro di tali istituzioni».

10. Anche secondo l'opinione del Governo italiano, esposta in Giunta dal sottosegretario Ranieri nella citata seduta del 30 settembre 1999, l'Unione europea dovrebbe darsi degli obiettivi di riforma più ambiziosi rispetto alla mera trattazione dei tre argomenti indicati nel Protocollo sulle riforme istituzionali, allegato al Trattato di Amsterdam. Fra questi ulteriori obiettivi rientrano, ad esempio, la soluzione delle questioni della responsabilità individuale dei membri della Commissione e di un più efficace funzionamento del Consiglio e della Corte di giustizia. Su alcuni di tali aspetti si è peraltro riscontrato un certo grado di apertura da parte del Governo francese in occasione del vertice bilaterale di Nîmes.

11. Il Governo italiano ha peraltro già espresso la propria disponibilità a rinunciare al secondo Commissario a condizione di procedere ad una ridefinizione dei criteri di ponderazione del voto nel Consiglio. Nella prospettiva dell'allargamento, è infatti necessario evitare uno sbilanciamento in favore dei Paesi di minore consistenza demografica garantendo che le decisioni a maggioranza qualificata siano prese da un numero di Paesi che effettivamente rappresentino la maggioranza delle popolazioni dell'Unione europea. Al riguardo una diversa ponderazione del voto e la definizione di una soglia minima di rappresentatività demografica per l'adozione delle decisioni a maggioranza appaiono soluzioni preferibili al criterio della doppia maggioranza. La questione della composizione della Com-

missione potrebbe essere affrontata anche attraverso la definizione di una composizione più articolata, nominando Commissari *senior* e Commissari *junior*, questi ultimi eventualmente senza portafoglio, ovvero attribuendo funzioni più consistenti ai vice Presidenti. L'estensione del voto a maggioranza qualificata, infine, costituisce una tradizionale posizione dell'Italia nella prospettiva di un'accentuazione degli elementi di sovranazionalità dell'Unione. Essa si rende particolarmente necessaria per far fronte al processo di ampliamento e potrebbe essere realizzata attraverso l'introduzione di una norma che fissi il principio del voto a maggioranza come regola, salvo un ristretto numero di eccezioni connesse essenzialmente a decisioni di carattere istituzionale, che necessitano della ratifica dei Parlamenti nazionali.

12. Per quanto concerne gli sviluppi della politica estera, di sicurezza e di difesa, il Consiglio europeo di Colonia ha riconosciuto l'esigenza che l'Unione si doti di una propria capacità per far fronte ai compiti ad essa demandati dal Trattato di Amsterdam e, in particolare, alle cosiddette "operazioni Petersberg": interventi umanitari e di soccorso, di mantenimento e ristabilimento della pace e di gestione delle crisi. Tale scelta comporta tuttavia la necessità di affrontare una serie di implicazioni nel campo delle relazioni con l'Alleanza atlantica ed in merito alla posizione degli Stati che non hanno la doppia appartenenza all'Unione europea e alla NATO. In occasione del citato vertice di Nîmes è emersa peraltro una convergenza fra Italia e Francia in merito all'esigenza di accelerare lo sviluppo delle capacità dell'Unione europea anche se la posizione italiana si caratterizza per la particolare attenzione posta a salvaguardare la coerenza della difesa europea con il contesto istituzionale dell'Unione, valorizzando le disposizioni del Trattato di Amsterdam.

13. Considerando quindi che al Consiglio europeo di Helsinki del prossimo 10 e 11

dicembre sarà definito il mandato della Conferenza intergovernativa,

la Giunta,

condividendo l'opinione sul futuro dell'Unione europea espressa dalla Commissione europea nel suo rapporto del 10 novembre 1999, secondo la quale «la distinzione operata ad Amsterdam fra una revisione limitata ed una riforma più ampia è ormai superata» e la sua convinzione che «una riforma istituzionale forte e adatta alle sue necessità può essere realizzata prima della fine del 2000» in modo tale da creare le condizioni dell'allargamento nel 2002;

considerando:

che l'Europa si trova alla vigilia di un processo di unificazione democratica, destinato a coinvolgere quasi trenta Paesi e circa cinquecento milioni di cittadini ed in presenza di sfide poste dal processo di globalizzazione che richiedono la realizzazione di un quadro istituzionale idoneo a tutelare le realtà umane e sociali più deboli, in conformità con i principi propri del modello sociale europeo;

che, alla vigilia di tale unificazione, è essenziale procedere ad una profonda riforma delle regole costitutive dell'Unione, per rendere il suo sistema decisionale più democratico e più efficace e per permettere ai cittadini di vivere in un'Unione che sia più trasparente e più accessibile;

che la profonda riforma delle regole costitutive dell'Unione deve essere realizzata senza ritardi, poiché è ormai evidente che il suo ampliamento non sarà più effettuato in due ondate successive ma nel corso di un processo continuo che coinvolgerà progressivamente i dodici Paesi candidati ed anche gli Stati di tutta l'area balcanica;

condividendo gli elementi essenziali della posizione adottata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1999 sulla preparazione della prossima riforma dei trattati;

ricordando il sostegno del popolo italiano - in occasione del *referendum* di indizione del giugno 1989 - al principio del

mandato costituente al Parlamento europeo ed esprimendo il convincimento che l'occasione della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione nel 2003 dovrà essere colta per una vasta azione europea a favore dell'attribuzione al Parlamento europeo di effettivi poteri nel processo costituzionale europeo;

chiede al Governo di proporre al prossimo Consiglio europeo di Helsinki l'adozione di un'agenda della prossima riforma dell'Unione che contenga i seguenti obiettivi prioritari:

a) una revisione globale e coerente del sistema istituzionale dell'Unione europea che consenta di rafforzare l'autorità ed il carattere democratico della Commissione come organo di governo dell'Unione, che introduca la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dell'Unione sia nelle materie costituzionali (revisione dei Trattati, adesioni e risorse proprie), che legislative, la conseguente generalizzazione del potere di codecisione costituzionale, legislativo e di bilancio del Parlamento europeo, con la soppressione delle residue procedure di consultazione e di cooperazione;

b) il rafforzamento delle disposizioni sul secondo e terzo pilastro nella prospettiva di un superamento delle distinzioni tra politiche comunitarie e politiche intergovernative e la realizzazione, da un lato, di una vera politica estera, di sicurezza e di difesa e, dall'altro, di un'effettiva politica comune in materia di lotta alla criminalità, cooperazione giudiziaria ed immigrazione;

c) il rafforzamento delle grandi politiche comuni, in particolare nell'ambito dell'Unione economica, della lotta alla disoccupazione e della coesione economica e sociale, in modo tale da creare le condizioni per lo sviluppo di un'effettiva politica macro-economica dell'Unione - che includa possibilmente un approccio comune alla problematica delle pensioni - nell'interesse dei suoi cittadini, all'interno della quale si dovrà collocare l'autonoma azione della Banca centrale europea;

d) la revisione del sistema finanziario dell'Unione con l'introduzione di vere risorse proprie, di un'adeguata perequazione finanziaria fra le regioni dell'Unione e di strumenti idonei a valorizzare quelle regioni particolarmente ricche sul piano culturale, artistico e storico ma sfavorite dal punto di vista finanziario;

e) la fusione dei Trattati in un testo unico che, come prefigurato dal Parlamento europeo, contenga una parte di natura costituzionale che includa le disposizioni istituzionali e i diritti fondamentali, avvalendosi al riguardo del progetto di carta elaborato dall'organismo definito nei Consigli europei di Colonia e di Tampere.

14. La Giunta propone altresì di raccomandare al Governo di sottoporre agli altri Governi dell'Unione, alla Commissione europea ed al Parlamento europeo un metodo negoziale basato su una procedura che preveda che:

a) conformemente all'articolo 48 del Trattato di Amsterdam, la Commissione europea presenti all'inizio del prossimo anno un progetto di revisione globale e coerente dei Trattati ispirandosi alla sua comunicazione del 10 novembre 1999, alla posizione adottata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1999 ed alle decisioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999;

b) il Consiglio dell'Unione ed il Parlamento europeo esprimano le rispettive posizioni sul progetto della Commissione prima della riunione del Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2000;

c) il Consiglio europeo decida, sulla base delle proposte della Commissione e di queste posizioni, i termini di riferimento dell'agenda della revisione dei Trattati in vista della convocazione di una Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri;

d) conformemente al metodo applicato durante la Conferenza sul Trattato di Amsterdam, due rappresentanti del Parlamento

europeo partecipino a tutte le fasi del negoziato intergovernativo.

15. La Giunta propone infine di impegnare il Governo a:

a) preannunciare che l'Italia esprimerà il suo consenso sul progetto finale di riforma da sottoporre alle ratifiche nazionali solo dopo aver verificato l'opinione favorevole del Parlamento europeo, così come av-

venne in occasione delle precedenti modifiche dei Trattati;

b) presentare al Parlamento, prima della convocazione della Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, lo stato del dibattito all'interno del Consiglio europeo e a riferire periodicamente al Parlamento sullo stato della riforma dell'Unione.

