

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **144**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 GIUGNO 1997

Risoluzione
sulle relazioni fra il Parlamento e i parlamenti nazionali

Annunziata il 25 luglio 1997

IL PARLAMENTO EUROPEO,

viste le sue precedenti risoluzioni del 17 giugno 1988 sul deficit democratico della Comunità europea (1), del 16 febbraio 1989 sulla procedura di concertazione (2), del 12 luglio 1990 sui preparativi per la riunione con i parlamenti nazionali sul futuro della Comunità (« Congresso europeo ») (3) e del 10 ottobre 1991 sulle relazioni del Parlamento europeo con i parlamenti nazionali

dopo la Conferenza dei parlamenti della Comunità (4),

viste le varie proposte presentate dai parlamenti nazionali dell'Unione europea per rafforzare il proprio ruolo in ordine alle questioni UE,

viste le conclusioni adottate dalla Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari (COSAC) il 16 ottobre 1996 a Dublino,

visto il protocollo proposto dalla Presidenza irlandese nel suo quadro generale di un progetto di revisione dei trattati,

(1) G.U. C 187 del 18 luglio 1988, pag. 229.

(2) G.U. C 69 del 20 marzo 1989, pag. 151.

(3) G.U. C 231 del 17 settembre 1990, pag. 165.

(4) G.U. C 280 del 28 ottobre 1991, pag. 144.

vista la tavola rotonda con i membri dei parlamenti nazionali che ha avuto luogo il 16 e 17 aprile 1997,

visto l'articolo 148 del suo regolamento,

vista la relazione della commissione per gli affari istituzionali (A4-0179/97),

A. considerando la crescente richiesta dell'opinione pubblica che nell'Unione europea il processo decisionale sia quanto più vicino possibile al cittadino e che l'Unione diventi più aperta e democraticamente responsabile nei suoi processi decisionali e nella sua cultura amministrativa,

B. considerando che l'incremento delle competenze dell'Unione, registrato negli ultimi anni, non trova riscontro in un corrispondente aumento dei poteri dei parlamenti all'interno dell'Unione,

C. considerando quindi che è necessario rafforzare il controllo parlamentare non solo sulle attività legislative ma anche su altre attività dell'Unione se si vuole che il suo futuro sviluppo corrisponda alle aspirazioni dei suoi cittadini,

D. considerando i ruoli distinti e complementari che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali devono svolgere per dare attuazione al compito fondamentale di rafforzare la responsabilità democratica sulle questioni UE, il Parlamento europeo per quanto riguarda il controllo sulle azioni delle altre istituzioni e degli altri organi UE e i parlamenti nazionali per quanto riguarda il controllo sui propri governi quando questi ultimi agiscono nell'ambito delle loro competenze comunitarie,

E. considerando che i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo perseguono l'obiettivo comune di una stretta cooperazione, per poter esercitare nel migliore dei modi le funzioni di rappresentanza politica delegate loro dai cittadini europei,

F. considerando la necessità di non complicare ulteriormente la struttura istituzionale dell'Unione nonché di mantenere l'esistente varietà di culture parlamentari all'interno degli Stati membri,

G. considerando che è ora necessario adottare, in sede CIG e altrove, una serie di misure al fine di rafforzare i ruoli dei parlamenti dell'Unione e di potenziare al massimo il loro impatto collettivo, rispettando il quadro istituzionale unico, senza creare nuove strutture formali, o intaccare le disposizioni costituzionali nazionali o le tradizioni parlamentari,

1. ritiene che la responsabilità democratica sulle questioni UE può essere raggiunta al meglio attraverso la combinazione dei seguenti interventi:

(i) individuare in modo più sistematico gli ambiti in cui vi sia attualmente uno spazio insufficiente per il controllo democratico delle questioni UE da parte dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo;

(ii) costruire un'Unione europea più aperta e trasparente;

(iii) rafforzare il potere del Parlamento europeo;

(iv) potenziare l'esame delle questioni UE da parte dei parlamenti nazionali;

(v) potenziare la cooperazione fra i parlamenti dell'Unione;

Persistente deficit democratico.

2. rileva che sussistono tuttora gravi problemi in termini di deficit democratico a livello UE e che essi sono tanto più acuti nei casi in cui non è possibile garantire un controllo appropriato a livello nazionale o a livello del Parlamento europeo;

3. ritiene che vi siano alcuni problemi di carattere generale alla base dell'attuale deficit democratico a livello UE:

(i) il voto a maggioranza qualificata è stato introdotto in seno al Consiglio in un

numero considerevole di aree legislative dove i singoli parlamenti nazionali si trovano al margine del processo decisionale e dove il Parlamento europeo, d'altro canto, non ha potere di codecisione;

(ii) né il Consiglio né il Consiglio europeo, che sono importanti istituzioni UE, possono essere oggetto di una censura politica definitiva, dato che non è possibile un voto di fiducia, né in seno ai parlamenti nazionali né al Parlamento europeo;

(iii) il controllo democratico sugli organi (quali i gruppi di lavoro del Consiglio, i comitati della comitatologia e le agenzie decentrate UE) che prendono, consigliano in merito o adottano un gran numero di decisioni comunitarie altamente tecniche, è spesso solo indiretto o addirittura inesistente;

(iv) i processi decisionali a livello UE permangono caratterizzati da un eccesso di riservatezza e dalla mancanza di trasparenza, il che è particolarmente dannoso quando il Consiglio agisce nella sua qualità di legislatore;

4. ritiene inoltre che esista tutta una serie di settori specifici dove il deficit democratico è particolarmente evidente:

politica estera e di sicurezza comune,
affari interni e giustizia,

politiche economiche e monetarie nel contesto dell'UEM,

politica agricola,

accordi commerciali internazionali;

procedura di revisione dei trattati (articolo N del trattato UE);

5. sottolinea che ulteriori problemi sono causati da un coordinamento insufficiente fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, per esempio sulla trasposizione delle direttive UE, il controllo sulle frodi e la cattiva amministrazione;

6. ritiene che vi sia il rischio che questi vari problemi di responsabilità democra-

tica diventino più seri, anziché meno, a seguito della Conferenza intergovernativa;

7. ritiene, nel contesto, che la probabile moltiplicazione degli esempi di «flessibilità» o «cooperazione rafforzata» che non comprendano tutti gli Stati membri porrà nuovi e gravi problemi in termini di controllo parlamentare;

Un'Unione europea più aperta e trasparente.

8. ritiene estremamente importante che sia introdotto nel trattato il principio generale dell'apertura e della trasparenza, unitamente al criterio del pubblico accesso ai documenti e che siano previste norme d'attuazione adeguate per assicurare, come minimo, che il Consiglio agisca in pubblico nella sua veste di legislatore;

9. si compiace del fatto che tutti coloro che hanno parlato alla tavola rotonda con i parlamenti nazionali il 16 e 17 aprile 1997 abbiano sostenuto fortemente queste richieste e chiede ai singoli parlamenti nazionali dell'Unione di sollecitare i propri governi ad adottarle in sede CIG e rispettarle successivamente;

10. ritiene che il controllo democratico da parte dei parlamenti dell'Unione sarebbe facilitato se la CIG si traducesse in un miglioramento delle strutture e dei processi decisionali dell'Unione, come potrebbe essere la riduzione del numero e la semplificazione delle procedure legislative UE nonché l'unificazione del bilancio della Comunità;

Rafforzare il controllo democratico attraverso il Parlamento europeo.

11. ritiene che il ruolo caratteristico del Parlamento europeo nell'esercizio del controllo democratico sulle istituzioni dell'Unione risulterebbe ampiamente rafforzato se fosse adottata una serie di riforme chiave, in particolare:

estendere la codecisione di modo che diventi la procedura normale per la legislazione UE, anche al fine di introdurre una vera codecisione in materia di bilancio che ponga fine alla distinzione fra spese obbligatorie e spese non obbligatorie;

estendere il campo di applicazione della procedura del parere conforme a qualunque modifica del trattato, alle decisioni basate sull'articolo 235, a qualunque altra decisione di carattere organico quasi costituzionale e a tutti gli accordi internazionali; rafforzare il ruolo del Parlamento europeo per quanto riguarda l'investitura del Presidente della Commissione, della Commissione nel suo insieme e di altre importanti nomine dell'UE;

potenziare l'influenza del Parlamento europeo sulle questioni relative al secondo e terzo pilastro, sulla preparazione degli accordi commerciali internazionali, sull'UEM e su altri settori, come l'agricoltura;

ricorda, a tale proposito, le proposte sui punti summenzionati contenute nelle sue risoluzioni del 17 maggio 1995 sul funzionamento del trattato sull'Unione europea in vista della Conferenza intergovernativa del 1996 - Realizzazione e sviluppo dell'Unione (5), del 13 marzo 1996 sul parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, la valutazione dei pareri del Gruppo di riflessione e la precisazione delle priorità politiche del Parlamento europeo in vista della Conferenza intergovernativa (6) e del 16 gennaio 1997 sul quadro generale per un progetto di revisione dei trattati (7);

Potenziare l'esame delle questioni UE da parte dei parlamenti nazionali.

12. rileva che le metodologie per l'esame delle questioni comunitarie da parte dei parlamenti nazionali rientrano interamente nelle responsabilità nazionali;

incoraggia lo scambio permanente di esperienze a livello nazionale su tali questioni di modo che i parlamenti siano al corrente di ciò che accade altrove nell'UE e si possano adottare ad un livello più ampio le « prassi migliori »;

13. ritiene tuttavia che debbano essere adottate una serie di misure a livello europeo per facilitare i compiti di sorveglianza parlamentare nazionale;

14. sostiene con forza l'idea di introdurre limiti di tempo minimi per l'esame dei documenti legislativi dell'UE, come proposto nella succitata riunione della COSAC e nel progetto di revisione dei trattati presentato dalla Presidenza irlandese nonché da un numero considerevole di parlamenti nazionali;

15. sostiene altresì le proposte concernenti l'introduzione di un periodo minimo di preavviso di 4 settimane nella versione rivista dell'attuale dichiarazione 13 e l'esigenza che a tale dichiarazione non vincolante sia conferita forza di trattato trasformandola in protocollo;

16. ritiene tuttavia che altri problemi di ordine pratico debbano essere risolti se si vuole che qualsiasi nuovo sistema di preavviso funzioni adeguatamente:

il periodo di preavviso di 4 settimane dovrebbe essere applicato anche a documenti prelegislativi, come i Libri verdi e bianchi e a qualsiasi altro documento consultivo della Commissione;

la definizione di ciò che è « legislativo », ai fini di un protocollo, non dovrebbe essere stabilita unilateralmente nel regolamento del Consiglio, ma concordata di comune accordo dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio, dando ai parlamenti nazionali l'opportunità di esprimere i propri punti di vista;

il periodo di preavviso dovrebbe iniziare dal momento in cui il Consiglio trasmette l'ultima versione linguistica di un

(5) G.U. C 151 del 19 giugno 1995, pag. 56.

(6) G.U. C 96 dell'1 aprile 1996, pag. 77.

(7) G.U. C 33 del 3 febbraio 1997, pag. 66.

documento al governo dello Stato membro interessato;

le condizioni per il ricorso eccezionale alla procedura d'urgenza dovrebbero essere stabilite chiaramente nelle norme di applicazione e qualsiasi richiesta specifica adeguatamente giustificata;

i parlamenti nazionali dovrebbero essere debitamente informati e avere l'opportunità di esprimere il proprio parere allorché si apportino modifiche sostanziali a un testo nel corso della procedura legislativa. Il Parlamento europeo, dal canto suo, dovrebbe adoperarsi per promuovere la massima trasparenza sui progressi compiuti nelle conciliazioni nel quadro della procedura di codecisione;

17. chiede che sia fatto maggior uso della trasmissione elettronica dei documenti della Commissione e di altri documenti dell'UE;

18. suggerisce inoltre che la trasmissione elettronica dei documenti avvenga nei due sensi, al fine di promuovere lo scambio di opinioni e di informazioni fra i parlamenti dell'Unione e le istituzioni comunitarie;

19. chiede che il programma legislativo annuale sia trasmesso ai parlamenti nazionali il più presto possibile, dopo essere stato redatto dalla Commissione, per dar loro la possibilità di esaminarne i contenuti e di esprimere il proprio parere; chiede inoltre che essi siano regolarmente informati sull'attuazione del programma;

20. ritiene che ciò rappresenti uno strumento efficace di coinvolgimento informale dei parlamenti nazionali sin dalle prime fasi della programmazione legislativa, idoneo ad aiutare anche i parlamenti nazionali a verificare se le proposte legislative in questione sono compatibili con il principio della sussidiarietà;

21. prende atto che è stata avanzata la proposta di riconoscere ai parlamenti nazionali il diritto di adire la Corte di giu-

stizia in caso di abuso di potere o per mancata conformità con il trattato, ma ritiene che le obiezioni di ordine costituzionale a tale proposta, come sottolineato dai parlamentari nazionali che sono intervenuti sulla questione alla tavola rotonda del 16 e 17 aprile 1997, pesino di più dei possibili vantaggi;

Rafforzare la cooperazione fra i parlamenti dell'Unione.

22. appoggia le conclusioni della succitata riunione della COSAC sull'esigenza di migliorare il funzionamento della COSAC, per esempio migliorando la pianificazione e la preparazione mirata delle sue riunioni;

23. continua a sostenere l'idea che la COSAC presenti suggerimenti su questioni di carattere generale, quali la sussidiarietà o il secondo e terzo pilastro; ritiene che i destinatari dovrebbero essere il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e che ciò non interferisca con le tradizioni costituzionali nazionali o ponga problemi sulla natura rappresentativa della COSAC;

24. riconosce che attualmente non vi è la necessità di convocare una Conferenza dei parlamenti dell'Unione (« Assise ») ma raccomanda che la dichiarazione 14 sia mantenuta nella sua forma attuale, in quanto potrebbe dimostrarsi utile in futuro;

25. chiede un potenziamento della cooperazione fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali a tutta una serie di livelli, come per esempio, riunioni congiunte delle commissioni omologhe dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, riunioni bilaterali di commissione e riunioni fra i rispettivi relatori e fra i rappresentanti di gruppi politici corrispondenti;

26. ritiene che negli ultimi anni si siano sviluppate delle agevolazioni reciproche fra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo che permangono tuttavia molto va-

riabili da Stato a Stato e sono tuttora inadeguate; rileva che, a differenza dell'attuale dichiarazione 13, nelle conclusioni della COSAC di Dublino o nel progetto presentato dalla Presidenza irlandese non è menzionata l'esigenza di tali agevolazioni reciproche e chiede pertanto che sia inserita nei nuovi protocolli;

27. sottolinea l'impegno del Parlamento europeo ad astenersi dall'esprimere parere favorevole alla riforma dei trattati se essi non rispetteranno i requisiti necessari a far sì che l'Unione sia più efficace, più demo-

cratica e più trasparente e auspica che i parlamenti nazionali tengano conto del parere del Parlamento europeo in occasione della procedura di ratifica;

* * *

28. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai parlamenti nazionali.

NICOLE FONTAINE
Vicepresidente