CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **192**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 1997

Risoluzione
sul trattato di Amsterdam

Annunziata il 5 gennaio 1998

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti il trattato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 e il protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea (CONF 4007/97 – C4-0538/97),

viste le sue risoluzioni sulla Conferenza intergovernativa del 17 maggio 1995 (1), del 13 marzo 1996 (2), del 16 gennaio 1997 (3) del 13 marzo 1997 (4) e dell'11 giugno 1997 (5), nonché la sua risoluzione del 26 giugno 1997 sulla riunione del Consiglio europeo ad Amsterdam (6),

viste le sue risoluzioni del 14 febbraio 1984 sul progetto preliminare di trattato che istituisce l'Unione europea (7) e del 7 aprile 1992 sui risultati della conferenza intergovernativa (8),

(1) *G.U.* C 151 del 19 giugno 1995, pag. 56.
(2) *G.U.* C 96 del 1º aprile 1996, pag. 77.
(3) *G.U.* C 33 del 3 febbraio 1997, pag. 66.
(4) *G.U.* C 115 del 14 aprile 1997, pag. 165.
(5) *G.U.* C 200 del 30 giugno 1997, pag. 70.
(6) *G.U.* C 222 del 21 luglio 1997, pag. 17.
(7) *G.U.* C 77 del 19 marzo 1984, pag. 53.
(8) *G.U.* C 125 del 18 maggio 1992, pag. 81.

visti i pareri delle organizzazioni non governative che hanno accolto l'invito della commissione per gli affari istituzionali e hanno partecipato alla riunione comune del 7 ottobre,

visti la relazione della commissione per gli affari istituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per i bilanci, della commissione per i problemi economici, monetari e la politica industriale, della commissione per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'energia, della commissione per le relazioni economiche esterne, della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la politica regionale, della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori, della commissione per la cultura, la gioventù, la formazione e i mezzi di informazione, della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per la pesca, della commissione per il regolamento, la verifica dei poteri e le immunità, della commissione per i diritti della donna e della commissione per le petizioni (A4-0347/97),

A. considerando che i popoli e i parlamenti degli Stati membri nonché le istituzioni dell'Unione attendono dal Parlamento europeo un parere sul trattato di Amsterdam,

B. considerando che, per la doppia legittimazione dell'Unione europea quale unione degli Stati e unione dei popoli d'Europa, il Parlamento europeo ha il compito di esprimere in piena indipendenza la volontà di integrazione dei popoli dell'Unione,

C. considerando che la recente Conferenza intergovernativa ha mostrato i limiti del metodo dei negoziati diplomatici e che in occasione delle future modifiche dei trattati il Parlamento europeo dovrà reclamare, in considerazione del suo ruolo costruttivo nella revisione dei trattati e della sua funzione di rappresentante legittimo dei cittadini europei, un ruolo nettamente più importante,

D. considerando che in futuro l'Unione dovrà avere un'identità più definita per perseguire i suoi interessi internazionali,

E. considerando che lo sviluppo politico dell'Unione tramite il trattato di Amsterdam è troppo limitato per poter accompagnare efficacemente l'unione economica e monetaria e che devono essere riconsiderati i suoi aspetti istituzionali, in particolare il suo controllo democratico,

F. considerando che nella valutazione del nuovo trattato ci si dovrebbe basare soprattutto sui seguenti sei criteri:

a) ogni nuova tappa verso l'integrazione deve accrescere la qualità democratica dell'Unione ed essere esso stesso legittimato sul piano democratico,

b) la doppia natura dell'Unione quale unione di popoli e unione di Stati rende necessario che ogni passo verso l'integrazione rafforzi l'identità dell'Unione e aumenti la sua capacità d'azione, rispettando e tutelando nel contempo l'identità degli Stati membri e l'essenza delle culture costituzionali nazionali e mantenendo la parità di tutti gli Stati membri e la molteplicità delle culture dei loro cittadini,

c) si deve valutare se e in che misura ogni tappa compiuta verso l'integrazione esprima e sviluppi l'Unione non solo come mercato comune ma anche come sistema di valori e quali miglioramenti della qualità della vita dei cittadini, delle loro aspettative di occupazione e della qualità della società renda possibili, in particolare con riferimento agli effetti pratici della cittadinanza europea,

d) ogni nuova tappa verso l'integrazione deve comportare un progresso e uno

sviluppo costruttivo rispetto all'*acquis* attuale,

e) ogni nuova tappa verso l'integrazione deve essere valutata in rapporto alle richieste formulate da questo Parlamento alla Conferenza intergovernativa,

f) occorre stabilire se la nuova fase di integrazione crei le premesse istituzionali per gli ampliamenti futuri,

G. considerando che sarà possibile realizzare ulteriori miglioramenti nell'interesse dei cittadini solo se la critica, in base ai suddetti criteri, diventa una lotta costruttiva di tutte le forze politiche e sociali dell'Unione il cui obiettivo è quello di offrire suggerimenti concreti per l'immediato futuro,

H. consapevole del fatto che i valori fondamentali dell'Unione europea, ossia la pace, la democrazia, la libertà, i diritti umani, lo stato di diritto, la giustizia sociale, la solidarietà e la coesione non possono essere considerati acquisiti ma devono essere costantemente riconquistati,

Valutazione complessiva.

1. raccomanda agli Stati membri di ratificare il trattato di Amsterdam;

2. constata che il trattato di Amsterdam costituisce un passo ulteriore sul cammino incompiuto della costruzione di un'unione politica europea e contiene per alcune istituzioni progressi da non sottovalutare, lasciando tuttavia irrisolte altre questioni;

3. deplora la mancanza nel trattato di Amsterdam delle riforme istituzionali, che sono necessarie per il funzionamento efficace e democratico di un'Unione ampliata, e sottolinea che queste riforme devono essere realizzate prima dell'ampliamento e con la massima tempestività, allo scopo di non ritardare le adesioni;

4. chiede al Consiglio europeo di affermare che nessuna adesione entrerà in vigore prima che le riforme istituzionali necessarie al buon funzionamento di un'Unione ampliata non siano state portate a termine, di procedere, sulla base della presente risoluzione, ai suoi lavori al riguardo e di avviare un dialogo politico in materia con questo Parlamento;

Princìpi.

5. sottolinea che il trattato di Amsterdam, da un lato, dà sostanzialmente preminenza al metodo comunitario e, dall'altro, circoscrive in modo accettabile i pericoli di un'integrazione differenziata (in taluni settori inevitabile) mediante criteri precisi e conferendole carattere eccezionale; sottolinea tuttavia che sarebbero state necessarie decisioni più coraggiose e incisive per il passaggio al metodo comunitario;

6. individua nel fatto che il trattato di Amsterdam ribadisca gli obiettivi dell'Unione e i princìpi della Comunità la manifestazione della necessaria volontà di integrazione dei popoli e degli Stati; deplora tuttavia la mancanza di un preambolo che, come nei precedenti trattati, manifesti in modo esplicito una volontà politica comune delle parti contraenti, volontà che deve mirare all'appartenenza a una Comunità che costituisca più della somma delle parti e più di una semplice unione di interessi i cui Stati membri perseguono unicamente lo scopo di raggiungere un equilibrio fra le prestazioni fornite e i vantaggi ricevuti;

7. sottolinea che i nuovi strumenti offerti dal trattato di Amsterdam consentiranno risultati tangibili solo se si avrà la volontà politica, attualmente insufficiente, di procedere insieme in tutti i settori rientranti nei trattati e se si creerà un nuovo rapporto di fiducia reciproca fra gli Stati membri, nonché fra essi e le istituzioni comunitarie;

Le basi delle politiche dell'Unione.

8. constata, facendo riferimento a quanto detto nel documento di seduta A4-0347/97 (9), che il trattato di Amsterdam ha migliorato, in parte in modo rilevante, gli strumenti dell'Unione per sviluppare delle politiche nell'interesse dei cittadini, nel campo della Comunità, in particolare nel settore sociale, dell'occupazione, ambientale e sanitario e della sicurezza interna; oltre a ciò, sono necessari altri miglioramenti; in particolare chiede che:

il Consiglio decida rapidamente l'applicazione, quanto prima possibile, delle regole generali del metodo comunitario allo spazio comunitarizzato della libertà, della sicurezza e della giustizia e prenda le misure necessarie per l'ulteriore sviluppo comunitario dell'*acquis* di Schengen; chiede ai governi della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di partecipare fin dall'inizio alle azioni comunitarie in tale settore;

la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri mostrino la volontà politica di utilizzare con fermezza le nuove possibilità del trattato di Amsterdam nell'interesse di tutti i cittadini europei e in particolare, sulla base dei nuovi strumenti di politica comunitari, di migliorare in modo chiaro e duraturo la situazione occupazionale in tutte le parti dell'Unione;

le sue commissioni esaminino, nell'ambito delle loro competenze, prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, con quali iniziative si potrebbe fare un uso ottimale delle nuove possibilità;

9. constata che il trattato di Amsterdam prevede, nel settore della politica estera e di sicurezza comune, alcuni miglioramenti di carattere istituzionale, finanziario e pratico, ma resta nel complesso, non solo per quanto riguarda i meccanismi decisionali, al di sotto delle aspettative; sottolinea in particolare che:

essere rafforzate le prospettive di sviluppo di una difesa comune, in particolare la solidarietà fra gli Stati membri nel caso di minacce o violazioni delle frontiere esterne; si compiace dell'inclusione nel trattato dei cosiddetti « compiti Petersberg », che considera un passo importante verso una politica comune europea di sicurezza dotata di capacità operative fornite dall'Unione dell'Europa occidentale (UEO);

in seno alla nuova Troika tutti i partecipanti, in particolare la Commissione, devono cooperare strettamente, con fiducia e su un piano di parità, al fine di raggiungere l'auspicato valore aggiunto in termini di visibilità, efficienza e coerenza;

la cellula di programmazione politica e tempestivo allarme dovrà operare tenendo presente la visione d'insieme dell'Unione;

nel settore delle relazioni economiche esterne la Comunità deve divenire competente per tutte le questioni che vengono trattate nell'ambito dell'organizzazione mondiale del commercio; fintantoché il trattato non verrà modificato, la Commissione dovrebbe illustrare chiaramente e tempestivamente agli Stati membri gli svantaggi che incombono sulla Comunità a causa della frammentazione delle competenze nei futuri negoziati e nel contempo proporre al Consiglio il necessario trasferimento di competenze, affinché questo decida rapidamente; questo trasferimento di competenze non deve tuttavia indebolire il controllo democratico dell'azione dell'esecutivo in materia di relazioni economiche esterne;

10. individua taluni progressi in quei settori della giustizia e degli affari interni che restano nell'ambito della cooperazione intergovernativa e invita in particolare il Consiglio e/o gli Stati membri a:

prendere rapidamente decisioni circa una rafforzata azione comune nel settore della lotta contro la criminalità organizzata e internazionale;

stabilire un livello di lavoro con il Parlamento europeo che renda possibile

(9) Cfr. la motivazione della relazione che è alla base della presente risoluzione.

un andamento positivo delle consultazioni in questo settore;

migliorare la protezione giuridica dei cittadini e in particolare a effettuare le dichiarazioni necessarie affinché la Corte di giustizia possa essere adita nell'ambito della procedura pregiudiziale;

evitare l'insorgere di situazione di vuoto giuridico nell'attuazione a livello nazionale degli atti del Consiglio;

Questioni istituzionali.

11. riconosce che il trattato di Amsterdam rafforza l'Unione europea quale sistema di valori di una Comunità solidale, libera e democratica, basata sullo stato sociale e di diritto e con diritti fondamentali e civili comuni, sviluppandola ulteriormente in alcuni settori;

12. accoglie con favore l'estensione della procedura di codecisione a numerosi nuovi settori e il diritto di approvare la nomina del presidente della Commissione; in aggiunta a ciò, chiede che:

qualsiasi modifica dei trattati istitutivi sia soggetta al parere conforme di questo Parlamento e venga introdotto un nuovo metodo per l'elaborazione e la conclusione delle modifiche ai trattati;

la procedura di codecisione sia estesa ai settori legislativi non ancora coperti dalla stessa (in particolare, il nuovo titolo IV (*ex* III-*bis*) del trattato CE, la politica agricola, della pesca, fiscale e di concorrenza, strutturale, del turismo e delle acque, l'armonizzazione giuridica secondo l'articolo 94 (*ex* 100) del trattato CE e gli atti legislativi nel quadro del terzo pilastro); deplora che in quattro ambiti di particolare importanza per la cittadinanza europea (articoli 18 (*ex* 8 A), paragrafo 2, 42 (*ex* 51) e 47 (*ex* 57)), così come l'articolo 151 (*ex* 128) del trattato CE, la procedura di codecisione coesista con il voto all'unanimità in seno al Consiglio, il che comporta in pratica una grave menomazione della legittimità democratica di questa procedura;

la Commissione, conformemente alla Dichiarazione sulla comitologia, sottoponga nel giugno 1998 una proposta di modifica della decisione del Consiglio del 13 luglio 1987, fermo restando che il Parlamento europeo debba essere associato all'elaborazione e alla messa a punto del testo finale, che dovrà ricevere la sua approvazione;

l'Unione e le Comunità siano fuse in un'unica persona giuridica;

gli accordi internazionali importanti siano soggetti al parere conforme del Parlamento europeo;

nel settore del bilancio, previo inserimento del Fondo europeo di sviluppo, sia creato un rapporto paritetico, funzionale e democratico fra le due componenti dell'Autorità di bilancio e che il sistema delle risorse proprie sia riformato e soggetto al parere conforme del Parlamento europeo; chiede inoltre che sia data concretezza ai princìpi di sussidiarietà, proporzionalità e solidarietà quando vengono finanziate a livello comunitario politiche o misure operative;

sia configurato l'obbligo democratico della futura Banca centrale europea di render conto del proprio operato;

si provveda all'elaborazione di una carta dei diritti fondamentali specifica dell'Unione;

qualsiasi « sospensione di taluni diritti di uno Stato membro » (articolo 7 – *ex* articolo F.1 – del TUE) in caso di violazioni gravi e persistenti da parte dello stesso Stato membro dei princìpi generali citati nell'articolo 6 (*ex* articolo F) debba essere soggetta al controllo della Corte di giustizia e non debba in alcun caso ripercuotersi sui diritti dei cittadini dell'Unione;

in materia di politica sociale il Parlamento europeo sia regolarmente informato sulle trattative fra le parti sociali e che gli accordi fra queste ultime, qualora siano posti in essere con decisione del

Consiglio, siano altresì soggetti al parere conforme del Parlamento;

siano decisamente attuati e ulteriormente sviluppati a tutti i livelli i risultati conseguiti nel campo della parità di sessi; chiede inoltre che si persegua la promozione attiva degli interessi della donna fin quando non sia realizzata la parità di opportunità;

tenuto conto della nuova enfasi data dal trattato di Amsterdam al ruolo della cultura, il voto a maggioranza qualificata sia esteso a tale settore; ricorda la necessità di rispettare e promuovere la diversità delle culture dell'Unione;

nella prospettiva di un'Unione ampliata, siano perfezionati i meccanismi di solidarietà e di coesione economica, sociale e territoriale;

siano migliorate le disposizioni del trattato relative all'ulteriore sviluppo dei partiti politici europei;

che si proceda con urgenza a una revisione del trattato CEEA, in particolare al fine di rimediare al deficit democratico inerente al suo funzionamento;

deplora che il trattato di Amsterdam abbia fissato la sede del Parlamento europeo senza la partecipazione di quest'ultimo;

13. riconosce i miglioramenti ottenuti in materia di trasparenza e di pubblicità, mediante la semplificazione e la riduzione del numero delle procedure decisionali, mediante regole per l'accesso ai documenti e mediante i ritocchi apportati ai testi dei trattati; sottolinea tuttavia che il principio dell'accessibilità ai cittadini esige il completamento di tali sforzi mediante:

misure di attuazione che garantiscano realmente ai cittadini un efficace accesso alle informazioni;

documenti comprensibili per i cittadini, che consentano di individuare le responsabilità politiche;

la codificazione e la semplificazione dei trattati di fondazione;

14. deplora che nel trattato di Amsterdam non si sia sufficientemente riusciti a migliorare l'efficienza delle procedure decisionali mediante l'estensione della votazione a maggioranza qualificata;

15. constata che il trattato di Amsterdam riconosce, nel protocollo sulle Istituzioni, la necessità di ulteriori riforme istituzionali prima dell'ampliamento dell'Unione a più di venti membri; in questo contesto approva senza riserve la dichiarazione comune di Belgio, Francia e Italia che raccomandano tali riforme quale condizione di qualsiasi ampliamento;

16. chiede pertanto, in particolare, che prima di qualsiasi ampliamento:

si proceda a un adeguamento della ponderazione dei voti in seno al Consiglio e del numero dei commissari, fermo restando che gli Stati membri debbono rimanere su un piede di parità;

la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio divenga la regola generale;

si limiti il requisito dell'unanimità alle decisioni a carattere costituzionale (modifiche dei trattati, adesioni, decisioni relative alle risorse proprie, procedura elettorale, applicazione dell'articolo 308 - *ex* 235 del trattato CE);

vengano decise tutte le altre riforme necessarie per l'ampliamento;

17. invita gli Stati membri a utilizzare solo in casi estremi la facoltà di impedire una decisione a maggioranza invocando importanti motivi di politica interna, prevista dal trattato di Amsterdam nell'ambito della politica estera e della cooperazione rafforzata;

Metodo e strategia futuri.

18. constata che con il trattato di Amsterdam si è conclusa un'epoca storica nella quale il processo di unificazione europea poteva essere portato avanti gradualmente con i mezzi della diplomazia classica;

19. è convinto che la politica debba ora svolgere il ruolo principale nella nuova riforma dell'Unione europea e che a tale riguardo soprattutto il Parlamento europeo e i parlamenti degli Stati membri debbano esercitare i loro diritti;

20. invita la Commissione a presentargli in tempo utile prima del Consiglio europeo del dicembre 1988, una relazione corredata di proposte per una riforma completa dei trattati, necessaria in particolare nel settore istituzionale e nel contesto dell'ampliamento; chiede che, conformemente al nuovo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, tale documento sia trasmesso anche ai parlamenti degli Stati membri; intende adottare la propria posizione, alla luce di tali proposte, in tempo utile nell'ambito di questo processo, per avviare successivamente un dialogo con la Commissione; chiede di partecipare a pieno titolo, prima ancora della modifica dell'articolo 48 (*ex* N), alla prossima Conferenza intergovernativa e che si raggiunga un'intesa vincolante (per esempio, sul modello degli accordi interistituzionali) circa il fatto che il trattato può entrare in vigore solo con l'approvazione del Parlamento europeo;

21. attende con interesse le opinioni dei parlamenti degli Stati membri su tale relazione; esprime l'intenzione di intensificare in modo sistematico i contatti con i parlamenti degli Stati membri, al fine di avviare un dialogo politico e discutere insieme la futura riforma dell'Unione europea;

22. invita la Commissione a fare propria la posizione del Parlamento europeo e a presentare proposte formali di modifica dei trattati a norma dell'articolo 48 (*ex* N) del trattato UE; chiede di essere associato in modo paritetico per il seguito della procedura;

* * *

23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, ai parlamenti e ai governi degli Stati membri e di provvedere a che essa sia messa a disposizione dei cittadini europei unitamente al documento di seduta che ne è alla base.

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES
Presidente