

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **352**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 FEBBRAIO 1999

Risoluzione
sull'*iter* decisionale in sede di Consiglio in un'Europa allargata

Annunziata il 7 aprile 1999

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'articolo 148 del regolamento,

vista la relazione della commissione per gli affari istituzionali (A4-0049/99),

A. considerando che è compito del Parlamento europeo procedere a un'analisi critica e propositiva del funzionamento delle grandi istituzioni dell'Unione, giacché tale analisi e relative proposte presuppongono che si tenga conto dell'insieme delle disposizioni giuridiche e regolamentari, delle procedure decisionali formali o informali e delle pratiche amministrative o politiche che, al di là delle disposizioni dei

trattati, disciplinano un'istituzione e ne condizionano l'efficacia,

B. considerando il ruolo centrale del Consiglio europeo e del Consiglio nel sistema decisionale dell'Unione e la crescente paralisi di tale sistema,

C. considerando che, tenuto conto dell'estensione delle competenze monetarie e politiche dell'Unione e della prospettiva del prossimo allargamento e prima di qualsiasi nuova adesione, è indispensabile procedere a un esame globale della funzione del Consiglio in seno all'Unione europea e portare a compimento, sia modificando il trattato sia attraverso ri-

strutturazioni politiche e amministrative sostanziali:

una profonda riorganizzazione delle strutture e delle funzioni affidate ai vari organismi politici e amministrativi che fanno parte del Consiglio — Consiglio europeo, Consiglio dei ministri, Coreper e comitati specializzati — onde assicurarne unità e coerenza,

una razionalizzazione e un potenziamento delle procedure volte a conferire al Consiglio un'efficacia e una trasparenza soddisfacenti e a diminuire il peso della burocrazia,

D. considerando che un progresso verso una maggiore democratizzazione implica l'attuazione di principi riconoscibili da parte dei cittadini europei: principio di maggioranza, responsabilità politica delle autorità, controllo delle istituzioni parlamentari, trasparenza delle procedure decisionali,

E. considerando auspicabile la transizione dell'Unione verso un modello generale basato sulla duplice natura di unione tra Stati membri e unione tra i popoli, in cui la Commissione si trasformi in un autentico esecutivo europeo, il Parlamento europeo rappresenti la popolazione e il Consiglio rappresenti gli Stati al fine di promuovere un'Unione capace di agire come un insieme integrato, unito e coerente e perciò più forte sulla scena internazionale,

F. considerando che in sede di preparazione di una revisione dei trattati è necessario un dialogo interistituzionale e democratico ai sensi della sua risoluzione del 19 novembre 1997 sul trattato di Amsterdam (CONF 4002/97 - C4-0538/97) (1),

I. — FUNZIONE DEL CONSIGLIO.

1. invita a procedere, nel duplice intento della trasparenza e della razionaliz-

zazione, a una revisione dell'articolo 145 che stabilisce le attribuzioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea per meglio distinguere le tre grandi categorie di funzioni di fatto svolte:

la funzione legislativa e finanziaria esercitata, su iniziativa della Commissione, congiuntamente con il Parlamento europeo;

la funzione governativa nell'ambito della quale deve essere operata una chiara distinzione tra il potere decisionale che spetta al Consiglio e le funzioni di iniziativa e di esecuzione che devono essere essenzialmente di competenza della Commissione e, in certa misura, degli Stati membri;

la funzione di coordinamento delle posizioni dei governi nazionali nei settori di loro competenza;

2. è perciò preoccupato dell'attuale tendenza a fare del Consiglio, in determinati settori di competenza e soprattutto in quelli del secondo pilastro, un'istituzione che assicuri, al di là della funzione decisionale, compiti di iniziativa e di esecuzione a cui non è affatto adatto, con ciò perturbando la logica ripartizione dei ruoli tra la Commissione e il Consiglio;

II. — STRUTTURE.

Il Consiglio europeo.

3. sottolinea il ruolo centrale e insostituibile di indirizzo generale e di impulso politico dell'Unione europea che il Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo svolge e deve continuare a svolgere;

4. ritiene che, per evitare i rischi di deriva e esercitare meglio il suo ruolo di impulso e di indirizzo in un'Unione europea in costante allargamento, il Consiglio europeo debba dotarsi di regole di funzionamento precise miranti in particolare a:

evitare riunioni troppo frequenti che rischiano di togliere alle sue conclusioni il

(1) G.U. C 371 dell'8 dicembre 1997, pag. 99.

carattere di rarità e di solennità necessario a conferire loro autorevolezza e limitare il numero delle riunioni informali che non sfociano nell'adozione di conclusioni;

assicurare a ciascun Consiglio europeo una durata sufficiente per permettere scambi di opinioni approfonditi tra i componenti del Consiglio europeo e favorire la conclusione di accordi sul merito;

mantenere, nonostante l'aumentato numero di partecipanti dovuto agli allargamenti, la dimensione interattiva degli scambi di opinioni tra i componenti del Consiglio europeo ricorrendo di norma — il che implica una modifica dell'articolo 4 del trattato UE (ex articolo D) — a riunioni del Consiglio europeo limitate ai soli capi di Stato o di governo, nonché al presidente della Commissione, e rinunciando a interventi in serie di carattere generale;

curare che il Consiglio europeo venga fornito di analisi, studi e proposte di qualità provenienti essenzialmente dalla Commissione, il che presuppone un'adeguata preparazione dei Consigli europei basata su un elevato livello di cooperazione tra la presidenza, il Consiglio « Affari generali » e la Commissione;

impedire, nella preparazione dei Consigli europei, ogni corto circuito del Consiglio « Affari generali » causato da una rete di consiglieri particolari, il cosiddetto « topnet », la cui instaurazione può solo perturbare il normale gioco delle istituzioni;

escludere, contrariamente a quanto accade ora, dalle conclusioni adottate dal Consiglio europeo tutto ciò che non ha formato oggetto di effettive deliberazioni e che non manca di alterare, diluendola, la portata del messaggio politico rivolto dal Consiglio europeo ai popoli e alle istituzioni dell'Unione;

5. nota che, esercitando per di più un potere decisionale previsto dal trattato, i capi di Stato o di governo dovrebbero riunirsi sistematicamente non in Consiglio europeo, bensì in formazione di Consiglio

riunito a livello di capi di Stato o di governo, il che implica:

in termini di strutture, che il presidente della Commissione non ne faccia parte e che i ministri che assistono i capi di Stato o di governo appartengano alla formazione specializzata del Consiglio competente per le questioni che sono all'ordine del giorno;

in termini di procedura, che il Consiglio riunito a tale livello si deve dotare di norme desunte da quelle del Consiglio, in particolare per quanto riguarda gli ordini del giorno, l'iniziativa delle proposte messe in deliberazione e la presa di decisioni;

Il Consiglio.

6. constata a tale proposito uno sfasamento crescente del Consiglio « Affari generali » e gli effetti assai negativi di detto sfasamento, dato che esso è preminentemente incaricato di assicurare l'unità d'azione e la coerenza di massima del Consiglio dei ministri;

7. afferma che il ripristino della coerenza del Consiglio dei ministri passa attraverso il riordino e la trasformazione del Consiglio « Affari generali »:

a) il riordino esige che le attribuzioni di quest'ultimo vengano ribadite e rafforzate, il che presuppone in particolare che spetta ad esso piuttosto che alla presidenza, anche su proposta di quest'ultima e previa consultazione della Commissione, prendere decisioni in merito:

alla definizione del programma di lavoro del Consiglio;

al calendario delle riunioni dei Consigli specializzati, che dovrebbe permettere di porre fine alla quasi automaticità delle loro riunioni semestrali, unico modo pratico di ridurre di fatto il numero ritenuto inutilmente elevato delle formazioni specializzate del Consiglio;

alla ripartizione dei vari *dossier* tra lo stesso Consiglio « Affari generali » e le

varie formazioni del Consiglio, il che significa consentirgli di padroneggiare le materie di sua competenza e permettergli di sovrintendere ai *dossier* di carattere trasversale;

alla preparazione dei Consigli europei;

b) la trasformazione presuppone una modifica della sua composizione:

il Consiglio « Affari generali » dovrebbe essere costituito dalle personalità governative più coinvolte, sotto l'autorità del loro capo di governo, nel coordinamento delle politiche nazionali e non più, in linea di principio, dai ministri degli affari esteri;

il Consiglio « Affari generali » dovrebbe quindi essere totalmente distinto, nelle sue riunioni ma anche nella sua composizione, dal Consiglio « Affari esteri »;

la distinzione tra questi due Consigli dovrebbe facilitare la presenza effettiva dei ministri alle riunioni del Consiglio « Affari generali » per l'intera sua durata;

8. nota che la maggiore efficienza del Consiglio « Affari generali » e, in generale, il rafforzamento della coerenza del Consiglio passano prioritariamente attraverso il necessario miglioramento del coordinamento interministeriale in seno ai vari governi degli Stati membri;

9. sarebbe favorevole alla possibilità di riunire, nel quadro dell'attività legislativa del Consiglio e quando necessario, Consigli dei ministri formali composti dai ministri responsabili delle questioni relative ai diritti della donna;

La presidenza.

10. osserva che le condizioni in cui si svolgeranno le future presidenze — in particolare per via del prolungamento del ciclo di rotazione, dell'accesso alla presidenza di Stati scarsamente popolati e della crescente eterogeneità degli Stati che as-

sumono tale funzione — incideranno sulla natura delle responsabilità che incombono alla presidenza;

11. prevede che la presidenza dovrà pertanto concentrarsi sui suoi compiti di conciliazione e lasciare il compito di dare impulso all'Unione e condurre la politica estera al presidente della Commissione e all'Alto Rappresentante della PESC, il che richiederà la nomina a questi due posti di personalità forti e dotate di un autorevole profilo politico;

12. è del parere che le modifiche ordinariamente suggerite dalla presidenza — prolungamento della durata delle presidenze, condivisione delle responsabilità tra più Stati, interruzione della parità nelle rotazioni — presentino di fatto maggiori inconvenienti rispetto al mantenimento dello *status quo* pur essendo saggio non affidare la presidenza dell'Unione a uno Stato che ne è membro da meno di 3 anni;

13. ritiene tuttavia che il numero di ministri che presiedono le formazioni specializzate del Consiglio dovrebbe essere sensibilmente ridotto stante che lo stesso ministro può presiedere vari Consigli, al fine cioè di facilitare il coordinamento in seno alla presidenza e ridurre i rischi di incoerenza tra i vari Consigli;

L'Alto Rappresentante PESC.

14. ribadisce le sue critiche alle disposizioni del trattato di Amsterdam che creano in seno al Consiglio e non alla Commissione una carica di Alto Rappresentante PESC, dato che la collocazione di tale carica è contraria:

a un'ottimale ripartizione delle responsabilità tra il Consiglio e la Commissione;

alla necessaria coerenza dell'azione internazionale dell'Unione che riguarda simultaneamente i tre pilastri;

I comitati.

15. giudica indispensabile conferire al Coreper i mezzi per consentirgli di assumere pienamente la funzione di coordinamento amministrativo dei lavori del Consiglio;

16. ritiene che il rallentamento dell'attività legislativa del Consiglio nel corso degli ultimi anni, unitamente a una maggiore compattezza dell'ordine del giorno, dovrebbero consentire al Coreper di assumersi parte delle funzioni amministrative deferite dai trattati ai grandi comitati specializzati, senza che perciò sia necessario creare un Coreper III che rischierebbe di nuocere alla coerenza interna dell'organismo;

17. ritiene al riguardo che la ripartizione dei compiti tra il Coreper I e il Coreper II sia alquanto squilibrata e che il Coreper II dovrebbe vedere aumentate considerevolmente le sue responsabilità nei settori dell'azione internazionale e degli affari giudiziari e di polizia, giacché pur essendo fondamentalmente interdipendenti questi diversi aspetti dell'azione dell'Unione rientreranno in distinti pilastri;

18. deplora che taluni comitati specializzati — soprattutto il comitato politico — abbiano preso l'abitudine di presentare le loro proposte al Consiglio senza sottoporle preventivamente al Coreper, contravvenendo così all'articolo 207 del trattato CE (ex articolo 151) la cui osservanza è necessaria al coerente funzionamento dell'istituzione;

19. riconosce che stante la specificità delle questioni trattate il comitato speciale agricolo e il comitato monetario non possono scomparire e vedere le loro funzioni assunte direttamente dal Coreper senza con ciò creare ulteriori inconvenienti;

20. sostiene tuttavia che diverso è il caso del comitato politico e del comitato K 4 i quali, non disponendo in effetti né di una cultura comunitaria sufficiente a ri-

fornire il Consiglio con proposte veramente comuni né dell'autorità politica necessaria per stipulare autentici accordi intergovernativi, dovrebbero vedere le loro responsabilità assunte dal Coreper II; nota per di più che tale riorganizzazione avrebbe il vantaggio non solo di ristabilire l'autorevolezza del Coreper II, ma anche di favorire una maggiore coerenza tra le azioni condotte a titolo del secondo e del terzo pilastro che sono sempre più interconnesse;

21. è inquieto per il progetto di creare all'interno del primo pilastro un organo simmetrico al comitato K 4 e competente per le questioni che il trattato di Amsterdam ha trasferito dal terzo al primo pilastro, dato che la costituzione di un siffatto organo può precludere in parte la comunitarizzazione delle politiche trasferite e comportare l'introduzione nel primo pilastro di metodi di lavoro inappropriati;

III. — PROCEDURE.*Iniziativa.*

22. chiede che per tutte le decisioni sottoposte al Consiglio o al Consiglio europeo il trattato preveda esplicitamente un potere di iniziativa che non può appartenere al Consiglio stesso e che dovrebbe, salvo nel caso in cui sia condiviso con gli Stati membri, spettare alla Commissione;

23. sottolinea in particolare che l'esercizio dei poteri di nomina alle più alte cariche dell'Unione europea — presidenza della Commissione o presidenza della Banca centrale europea — presuppone, se non si vogliono ripetere gli errori del passato, che vengano chiaramente precisate le condizioni di presentazione, ricevibilità, esame in contraddittorio e arbitraggio a maggioranza qualificata delle candidature;

24. si rammarica per la debolezza e la limitatezza delle iniziative di politica estera e di sicurezza comune adottate dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht;

25. teme, in quanto contraria allo spirito del trattato, la riduzione della cellula di programmazione e di allerta a un semplice accostamento di funzionari nazionali sulla base di un agente per ogni Stato membro, il che la farebbe operare come un gruppo di lavoro supplementare del Consiglio;

26. formula l'auspicio che l'Alto Rappresentante della PESC possa essere rapidamente nominato e posto in grado di contribuire al rilancio dell'azione internazionale dell'Unione, il che presuppone che questi:

abbia un profilo politico e non amministrativo;

sappia imporsi come il capo di quella che dovrebbe essere un'autentica cellula di programmazione e di allerta conforme all'ambizione del trattato, vale a dire in grado di costituire un'amministrazione autenticamente comune;

instauri con la Commissione rapporti di cooperazione fiduciosi e fruttuosi nella prospettiva dell'integrazione nel suo seno;

fintantoché non sarà integrato nella Commissione, renda conto del suo operato davanti al Parlamento europeo;

Estensione della maggioranza qualificata.

27. deplora che il trattato di Amsterdam abbia creato o mantenuto in numerosi casi decisioni del Consiglio, del Consiglio europeo o dei governi degli Stati membri che richiedono l'unanimità e sottolinea che in un'Unione europea destinata ad annoverare tra non molto più di 20 membri, l'unanimità è fondamentalmente inadatta a una presa di decisioni efficace e finisce con l'ostacolare il corretto funzionamento generale dell'Unione quando la decisione interessata presenta un carattere trasversale, ad esempio allorché si tratta di una nomina, e a svuotare indirettamente di ogni realtà una competenza comunitaria stabilita dal trattato quando la decisione presenta un carattere settoriale;

28. denuncia d'altronde la propensione del Consiglio ad eludere, nel quadro delle sue norme interne o di decisioni unilaterali, le regole di maggioranza fissate dal trattato o mediante accordi interistituzionali; condanna in particolare:

la rimessa in discussione nelle norme interne del Consiglio delle disposizioni dell'accordo interistituzionale relative all'adeguamento delle prospettive finanziarie;

la tendenza a non sottoporre una proposta della Commissione al Consiglio prima che quest'ultima non sia stata oggetto di un accordo unanime tra i membri del gruppo di lavoro del Consiglio competente, e ciò senza limite di tempo;

29. sostiene pertanto che il futuro trattato dovrebbe, fatte salve le precisazioni che seguono, sancire il principio generale del voto a maggioranza qualificata applicabile a tutte le decisioni, a prescindere dalla loro natura, adottate dal Consiglio, escluse le decisioni di revisione o di adesione previste dagli articoli 48 e 49 del trattato UE (ex articoli N e O), nonché quelle di natura costituzionale previste dagli articoli 190, 269 e 308 del trattato CE (ex articoli 138, 201 e 235);

30. ritiene inoltre che il Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo debba poter continuare, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di impulso previste dall'articolo 4 del trattato UE (ex articolo D), a disporre di un sistema di funzionamento *sui generis* giacché si limita ad adottare conclusioni su proposta della presidenza e non prende vere e proprie decisioni;

31. afferma viceversa che i capi di Stato o di governo dovrebbero, come hanno fatto nel corso del Consiglio europeo di Milano, ricorrere alla regola della maggioranza qualificata in uso in Consiglio dei ministri allorché la loro riunione assuma la forma di una riunione del Consiglio a livello dei capi di Stato o di governo o allorché il Consiglio europeo prenda una decisione esplicitamente prevista dal trattato: poteri

di nomina, decisioni relative all'UEM, convocazione di una conferenza intergovernativa e « strategie » comuni nel settore della PESC;

32. ritiene che la procedura cosiddetta di « astensione positiva » rappresenti solo un limitato progresso poiché lascia intatta la possibilità offerta a ogni Stato di opporsi all'adozione di una strategia, di un'azione o di una posizione comune; reputa pertanto che nel settore della PESC occorrerebbe esaminare in che misura l'unanimità potrebbe essere sostituita con la maggioranza qualificata accompagnando tale sostituzione con una clausola di eventuale non implicazione degli Stati membri minoritari, sì da garantire che il coinvolgimento delle proprie forze armate non possa essere imposto a uno Stato membro, mentre le spese occasionate dalla decisione dovrebbero essere sostenute dal bilancio comunitario;

33. propone al contrario che la determinazione del massimale delle risorse mobilitabili dipenda da una procedura più semplice;

Ponderazione dei voti.

34. ritiene che il trattato potrebbe sostituire a termine un regime di doppia maggioranza all'attuale sistema di ponderazione;

35. ricorda il suo attaccamento a un sistema di ponderazione dei voti che contemperi la diversità demografica con la sovrarappresentazione degli Stati scarsamente o mediamente popolati;

36. ritiene che qualsiasi modifica del numero di voti attribuiti agli Stati deve non sconvolgere, bensì mantenere gli attuali equilibri;

37. deplora il fatto che il trattato di Amsterdam non contenga alcuna disposizione relativa alla ristrutturazione della ponderazione dei voti e che il protocollo

relativo alla riforma delle istruzioni allegato al trattato proponga solo soluzioni imprecise o inappropriate;

38. si stupisce pertanto dell'interesse che sembra venire annesso all'idea di introdurre, senza modificare l'attuale regime di ponderazione, una disposizione volta a prevenire il formarsi in sede di Consiglio di una maggioranza che riunisca Stati che rappresentano solo una minoranza della popolazione comunitaria, dal momento che l'ipotesi di una siffatta maggioranza è non solo politicamente irrealistica, ma *sic et simpliciter* aritmeticamente impossibile nell'ambito di un'Unione europea con meno di 32 membri;

39. è favorevole, nella prospettiva dei futuri trattati di adesione, a una ristrutturazione limitata del sistema di ponderazione destinata esclusivamente a:

a) evitare un assestamento eccessivo degli scarti di voti tra Stati mediamente, scarsamente o molto scarsamente popolati;

b) stabilizzare gli attuali equilibri;

40. ritiene che l'essenziale consista, per gli Stati membri, nel mettersi d'accordo su un metodo di valutazione obiettivo degli equilibri da preservare e propone a tal fine di stabilire un tasso fisso tra due percentuali evolutive: la percentuale dei voti in Consiglio detenuti dagli Stati più popolati e la percentuale della popolazione totale dell'Unione europea rappresentata da questi stessi Stati; l'attribuzione dei punti supplementari agli Stati deficitari verrebbe determinata attraverso la riduzione del tasso e non avrebbe altro scopo se non quello di riportarlo al livello precedente;

Trasparenza.

41. ribadisce che l'esigenza democratica della trasparenza dei lavori del Consiglio riguardo a tutte le decisioni di merito aventi carattere legislativo, finanziario o esecutivo implica la pubblicità del voto espresso e delle relative deliberazioni e

dichiarazioni di voto con la sola eccezione delle decisioni prese nel settore della PESC qualora la pubblicazione contrastasse con una loro efficace attuazione;

42. invita pertanto il Consiglio a rivedere il suo regolamento interno per eliminare le eccezioni al principio di pubblicità figuranti all'articolo 7, paragrafo 5;

Esecuzione.

43. ribadisce che a suo giudizio non dovrebbe spettare al Consiglio e ai suoi comitati, bensì da una parte alla Commissione e, dall'altra, agli Stati membri assicurare l'esecuzione delle decisioni legislative e di bilancio; ricorda a tal fine i termini della sua risoluzione del 16 settembre 1998 relativa alla comitatologia (2) e sottolinea in particolare la necessaria simmetria dei diritti del Parlamento e del Consiglio nel controllo delle misure di applicazione degli atti legislativi;

(2) G.U. C 313 del 12 ottobre 1998, pag. 101.

44. chiede insistentemente agli Stati di elaborare un efficace sistema di esecuzione delle decisioni nel settore della PESC attraverso:

la ristrutturazione e l'unificazione delle responsabilità in materia di azione internazionale in seno alla Commissione;

maggior autorevolezza da attribuire alla cellula di programmazione e di allerta nel coordinamento delle misure di esecuzione delle decisioni nel settore della PESC e la sua messa in sinergia con i servizi internazionali della Commissione;

l'autorevolezza politica dell'Alto Rappresentante, che dovrebbe infine diventare membro della Commissione;

* * *

45. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e degli Stati candidati all'adesione.

JEAN-PIERRE COT
Vicepresidente